

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales



TESIS DOCTORAL

**La intervención socio-urbanística de los asentamientos
informales en Madrid: Impactos en la configuración de una
ciudad moderna europea**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Amanda Patricia Amorocho Pérez

Directores

Luis Cortés Alcalá
Ana Isabel Corchado Castillo

Madrid
Ed. electrónica 2019

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales



TESIS DOCTORAL

**La intervención socio-urbanística de los asentamientos informales en Madrid:
Impactos en la configuración de una ciudad moderna europea.**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

Amanda Patricia Amorocho Pérez

DIRECTORES

Dr. Luis Cortés Alcalá

Dra. Ana Isabel Corchado Castillo

Madrid, 2018.

Dedicatoria

A la memoria de mi abuela María Agustina Pérez Rozo

A las familias residentes de los asentamientos informales

Agradecimientos

A mis padres, Amanda y José, y mis hermanos Fabián y Ricardo, por su apoyo a esta idea, por su amor y cariño en todo momento.

A las familias de Mesetas de Orcasitas y de los programas de realojamiento que compartieron su experiencia de vida y sus trayectorias socio-residenciales.

A los directores de mi tesis doctoral, Dra. Ana Isabel Corchado Castillo y Dr. Luis Cortés Alcalá. Gracias Ana por ayudarme a comprender el desarrollo del Trabajo Social en España y por tu valiosa colaboración. Gracias Luis por ayudarme a comprender la dinámica urbana de Madrid y por tu apoyo constante. Luis y Ana, sin su voto de confianza seguramente este empeño no hubiese llegado a feliz término.

A los/as trabajadores/as sociales y otros funcionarios que laboraron en las entidades responsables de los programas de remodelación de barrios, realojamiento y servicios sociales en Madrid, y los que realizan el acompañamiento social en la Cañada Real, gracias a todos ellos/as por compartir su experiencia profesional.

A la Dra. Dolly Cristina Palacio Tamayo, por las reflexiones compartidas durante varios años en torno al enfoque relacional en Trabajo Social.

A la Dra. Magdalena Ferrán, mi tutora, por sus consejos siempre oportunos.

A los profesores y profesoras del Programa de Doctorado en Trabajo Social de la UCM, quienes apoyaron este proyecto y siempre estuvieron atentos a brindar la ayuda requerida.

A las amigas y compañeros del Doctorado en Trabajo Social de la UCM, por el cariño, por todos los buenos momentos vividos y los largos debates sobre el quehacer de Trabajo Social.

A mis amigas Jenny, Stella y Patricia, por su respaldo a esta iniciativa y por su apoyo en los momentos difíciles, por animarme a seguir adelante y por estar atentas al desarrollo de este trabajo.

A Rafa y Rosa, por su amabilidad y colaboración en la búsqueda de las referencias bibliográficas de más difícil acceso.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	ii
RESUMEN.....	x
ABSTRACT	xiii
INTRODUCCIÓN.....	1

PARTE I. ASPECTOS CONTEXTUALES, TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

Capítulo 1. Perspectiva general de los enfoques para la intervención de los asentamientos informales	10
1.1 Introducción	10
1.2 La industrialización, la urbanización y los barrios pobres	12
1.3 Los barrios pobres y asentamientos informales en las ciudades de Norte y del Sur ...	16
1.4 La intervención de los barrios y asentamientos informales en la ciudad	28
1.4.1 Erradicación	36
1.4.2 La renovación urbana y la vivienda pública.....	41
1.4.3 Los procesos de regularización	43
1.4.4 La remodelación de barrios	44
1.4.5 El realojamiento en viviendas sociales.....	46
1.4.6 El mejoramiento de barrios	47
1.4.7 Otros tipos de intervención	50
1.5 Definición e intervención de los asentamientos informales	53
1.6 La intervención de los asentamientos informales: La perspectiva pasada y actual	64
1.7 Los estudios sobre la intervención de los asentamientos informales	69
1.8 La intervención de la pobreza en la ciudad	78
1.8.1 La caridad y la filantropía	79
1.8.2 La beneficencia	81
1.8.3 La asistencia social en el Estado de Bienestar	82
1.9 Síntesis	86
 Capítulo 2. Perspectiva teórica y metodológica	 100
2.1 Introducción	100
2.2 Perspectiva teórica-conceptual	101
2.2.1 Teoría de la estructuración	101
2.2.2 La relación de la ‘la persona y su entorno’	105
2.2.3 Exclusión social y residencial: La desafiliación a la ciudad	109
2.2.4 Ciudadanía, justicia social y el derecho a la ciudad	113

2.2.5 El barrio abierto, el distrito y las vecindades	116
2.2.6 Sistemas de provisión residencial, la vivienda adecuada y los derechos a la vivienda.....	120
2.3 El Enfoque Metodológico	124
2.3.1 Estudio de caso con uso de ARS.....	124
2.3.2 El análisis del discurso	129
2.3.3 Diseño Metodológico	133
2.3.3.1 Procedimiento.....	134
2.3.3.2 Muestra.....	139
2.3.3.3 Materiales	144
2.3.3.4 Fuentes	145
2.3.4 La ética de la investigación	145

PARTE II. LOS ESTUDIOS DE CASO EN CONTEXTO

Capítulo 3. El contexto de las intervenciones de los asentamientos informales en Madrid.....	146
3.1 Introducción	146
3.2 El chabolismo pasado y actual	146
3.2.1 La atención del chabolismo a principios del siglo XX.....	147
3.2.2 Los núcleos chabolistas durante la Guerra Civil y la dictadura (1939-1975). ...	154
3.2.3 La transición democrática: Vivienda aquí y ahora	165
3.2.4 Los relictos del chabolismo en Madrid	168
3.3 Caracterización de Madrid	170
3.3.1 Aspectos poblacionales, territoriales y administrativos	171
3.3.2 Estructura económica e industrial	173
3.3.3 Cambios de la estructura política-administrativa a partir de 1978	175
3.3.3.1 Las políticas de Bienestar en España	178
3.3.4 Políticas de vivienda y suelo relacionadas con la atención del chabolismo.....	186
Capítulo 4. El Programa de Remodelación de Barrios Madrileños	194
4.1 Introducción	194
4.2 Descripción del lugar	195
4.3 Los actores	196
4.4 El proceso de remodelación	198
4.4.1 El censo de los barrios en remodelación	206
4.4.2 La creación de OREVASA	207

4.4.3 Las fases de Programa de Remodelación de Barrios	208
4.5 Otros barrios remodelados	209
4.6 La remodelación de Meseta de Orcasitas en contexto	210
4.6.1 El suelo, el agua y la fundación de asentamiento.....	211
4.6.2 Las chabolas, casitas bajas y la carencia de equipamientos e infraestructura	213
4.6.3 La caridad y la beneficencia pública	216
4.6.4 La Asociación de Vecinos de Mesetas de Orcasitas	218
4.6.5 El conflicto sobre el suelo y la Memoria Vinculante	221
4.6.6 De las casitas bajas y chabolas a las viviendas en altura.....	222
4.6.7 La educación, la salud y los servicios sociales.....	225
4.6.8 Meseta de Orcasitas a finales del siglo XX y principios del XXI.....	227
4.7 Trayectorias socio-residenciales de los adjudicatarios del PRB	228
4.7.1 Trayectoria 1: Familia obrera asentada en el lugar en los años cincuenta	229
4.7.2 Trayectoria 2: Familia obrera asentada en el lugar en los años setenta.....	230
4.7.3 Trayectoria 3: Familia adjudicataria de un piso en 1980	233
4.7.4 Trayectoria 4: Familia gitana que llegó al lugar en 1987.....	235
4.8 Síntesis	236
Capítulo 5. Los programas de realojamiento en contexto	242
5.1 El programa de realojamiento de la población marginal (1986-1998).....	242
5.1.1 Los gitanos	243
5.1.2 El Consorcio para el realojamiento de la población marginada	245
5.1.3 El Censo de Población Chabolista de 1986.....	249
5.1.4 El proceso de realojamiento	252
5.1.4.1 Derribos y traslados.....	252
5.1.4.2 Las modalidades de realojamiento	253
5.1.4.3 Los programas sociales del Consorcio	256
5.2 El programa de realojamiento e integración social (1998-2015)	260
5.2.1 Las familias gitanas de finales del siglo XX y principios del XXI	261
5.2.2 El Instituto de Realojamiento e Integración Social	262
5.2.3 La Empresa Municipal de Vivienda y Suelo, EMVS.....	264
5.2.4 El lugar y el proceso de realojamiento	265
5.2.5 Las modalidades de realojamiento	271
5.2.5.1 El realojamiento en los BTE “La Celsa” y “Plata y Castañar”	272
5.2.5.2 Realojamiento en el campamento provisional <i>El Cañaveral</i>	276
5.2.5.3 Realojamiento en un piso en altura	280

5.2.6 Balance del proceso de realojamiento	281
5.3 Trayectorias socio-residenciales de las familias realojadas	282
5.3.1 Trayectoria 1: Familia realojada en un Barrio de Tipología Especial	283
5.3.2 Trayectoria 2: Familia realojada en un campamento provisional	285
5.3.3 Trayectoria 3: Familia realojada en un piso en altura	287
5.4 Síntesis	288
Capítulo 6. Heterogeneidad de actores en la intervención de la Cañada Real	290
6.1 Introducción	290
6.2 El lugar: La Cañada Real Galiana	291
6.3 La heterogeneidad de actores en la Cañada Real	297
6.4 El Censo de la Cañada Real de 2011	299
6.5 Las condiciones de vida en la Cañada Real	303
6.6 Intervención judicial: demolición de vivienda y desalojo forzoso	305
6.7 La intervención social gubernamental y no gubernamental	307
6.8 El Pacto Regional por la Cañada Real	310
6.9 Síntesis	312

PARTE III. EL CONTRASTE DE LOS CASOS

Capítulo 7. La constitución de los modelos de intervención socio-urbanística	315
7.1 Introducción	315
7.2 El contraste de los actores, discursos y prácticas de la intervención	317
7.3 Interacciones socio-ambientales en los asentamientos	317
7.3.1 La definición del suelo, según la normatividad	320
7.3.2 El uso, ocupación e intervención del suelo de los asentamientos informales	321
7.3.3 La red socio-ambiental	324
7.4 Los modelos de intervención socio-urbanística y el acompañamiento social	333
7.4.1 Las prácticas y significados del modelo de remodelación de barrios	335
7.4.2 Las prácticas y los significados en los programas de realojamiento	341
7.4.2.1 Red socio-institucional de integración social	346
7.4.3 Las prácticas y significados del acompañamiento social en la Cañada Real	354
7.4.4 Tensiones y controversias	360
7.4.4.1 Mesetas de Orcasitas: ¿De barrio remodelado a barrio vulnerable?	360
7.4.4.2 ¿Primero la intervención social o el urbanismo?	361
7.4.4.3 ¿Realojamiento o desalojo forzoso?	363

7.4.4.4 Participación de la población en los procesos de remodelación de barrios, realojamiento y acompañamiento social	366
7.4.4.5 La exclusión de los nichos ocupacionales y del mercado de trabajo.....	367
Capítulo 8. Los aportes de Trabajo Social en el campo de la vivienda social y el urbanismo	372
8.1 Introducción	372
8.2 Las pioneras de la intervención en los asentamientos informales en Madrid	376
8.3 La constitución del Sistema Público de Servicios Sociales	380
8.4 Trabajo social en el Programa de Remodelación de Barrios.....	386
8.5 Trabajo social como artífice de los modelos de realojamiento	388
8.6 Los procesos de acompañamiento social en la Cañada Real.....	397
8.7 Propuesta de una línea de investigación.....	403
CONCLUSIONES.....	407
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	416
ANEXO.....	447

Lista de Tablas y Figuras

Tablas

Tabla 1. Familias entrevistadas Programa de Remodelación de Barrios y programas de realojamiento.....	143
Tabla 2. Reparto de los municipios por poblaciones de hecho en los seis censos del siglo.....	172
Tabla 3. Barrios de la Remodelación.....	205
Tabla 4. Número de viviendas y familias de la remodelación de Meseta de Orcasitas.....	223
Tabla 5. Número de Chabolas por Distrito en el municipio de Madrid al 15 de julio de 1986.....	251
Tabla 6. Hitos del IRIS 1998-2010.....	268
Tabla 7. Sectores de Cañada Real municipio de Madrid.....	293
Tabla 8. Entorno social e institucional para el acceso/no acceso al suelo y al agua en la fundación de Mesetas de Orcasitas.....	329
Tabla 9. Entorno socio-institucional de los asentamientos precarios, de los barrios del PRB, los programas de realojamiento y acompañamiento social.....	330
Tabla 10. Contraste de actores según modelo de intervención.....	333
Tabla 11. Modelo de intervención Programa de Remodelación de Barrios.....	341
Tabla 12. Modelo de Realojamiento del Consorcio/IRIS.....	353
Tabla 13. Acompañamiento social en la Cañada Real.....	359

Figuras

Figura 1. Remodelación de Barrios, plano de situación.....	138
Figura 2. Orcasitas, 1946.....	211
Figura 3. Orcasitas, 1956.	213
Figura 4. Orcasitas, 1975.....	220
Figura 5. Orcasitas 1991.....	226
Figura 6. Orcasitas 2011.	227
Figura 7. Localización del Chabolismo en Madrid.....	250

Figura 8. Derribo de chabolas entre 1986 y 1998.	253
Figura 9. Realojamiento de las familias de los núcleos chabolistas censados en 1986, según modalidad de realojamiento.....	255
Figura 10. Ubicación de los Barrios de Tipología Especial y Campamentos Provisionales de Madrid.....	257
Figura 11. Barrio Tipología Especial La Celsa.	273
Figura 12. Núcleo chabolista La Celsa, después del desmantelamiento del BTE La Celsa.....	274
Figura 13. Campamento Provisional Plata y Castañar.	276
Figura 14. El Cañaveral	277
Figura 15. Sectores Cañada Real Galiana.	295
Figura 16. Tipo de usos de las viviendas en la Cañada Real 2011.....	299
Figura 17. Años de asentamiento en la Cañada Real 2011.....	300
Figura 18. ¿Por qué se vino a vivir en la Cañada Real?	300
Figura 19. Población según etnia en la Cañada Real.....	301
Figura 20. Población nativa y extranjera en la Cañada Real.....	302
Figura 21. Uso de equipamientos y servicios públicos por los residentes de Cañada Real.....	303
Figura 22. Red socio-ambiental de los núcleos chabolistas conformados por población gitana.	327
Figura 23. Red de integración social de las familias gitanas a las estructuras de bienestar.	349
Figura 24. Verbatims de la configuración narrativa de los/as trabajadores/as sociales del Consorcio e IRIS.....	390
Figura 25. Profesionalización vs. Visión asistencial. Narrativas del grupo de los/as trabajadores/as sociales del Consorcio e IRIS.	391

RESUMEN

Los debates en torno a los enfoques de la intervención de los asentamientos informales se ha centrado principalmente en las actuaciones adelantadas en las ciudades de América Latina, África y Asia, dejando de lado los procesos y formas de intervención dadas en algunas ciudades europeas, actuaciones que lograron revertir la urbanización informal a partir de la constitución de marcos institucionales y normativos, la formulación e implementación de políticas, planes y programas urbanísticos y sociales dirigidos a la atención de esta problemática.

En este estudio se plantearon dos objetivos principales, el primero buscó *develar las interacciones sociales, ambientales e institucionales que propiciaron la configuración de los modelos de intervención de los asentamientos informales en Madrid entre 1975-2015 dirigidos a garantizar el derecho a la vivienda adecuada a las familias en situación de pobreza y exclusión, y su vinculación a las estructuras del bienestar en España*. El segundo, *planteó identificar los aportes sustantivos y específicos de Trabajo Social en la constitución de los sistemas de provisión de vivienda pública e integración social a la ciudad de las familias habitantes de los núcleos chabolistas de Madrid, a partir de los programas de remodelación de barrios y realojamiento implementados en ese periodo de estudio*.

Para abordar estos objetivos, la propuesta metodológica de esta investigación corresponde a un estudio de caso (Simons, 2011) que incorpora datos reticulares (Bellotti, 2014) basándose en el análisis de redes sociales (Wasserman y Faust, 1994; Palacio, 2002), que permite ver el enlace entre los actores residentes de los asentamientos informales y otros actores sociales que tuvieron agencia en la constitución de un nuevo sistema de provisión de vivienda pública, captando el discurso y la práctica de los actores implicados.

La investigación tipifica dos enfoques de intervención de los asentamientos informales: remodelación de barrios y realojamiento, ambos articulan la dimensión social a la urbanística, denominada en este trabajo como intervención socio-urbanística. Esta categoría analítica permite explicar la transformación urbanística y social de Madrid, acontecida desde finales de los años setenta, siendo un complejo

proceso que logró revertir un patrón de expansión informal de la ciudad, a partir de un programa de remodelación de barrios que propició políticas urbanísticas de abajo-arriba, para la garantía del derecho a la vivienda adecuada y el derecho a la ciudad a las familias en situación de pobreza que habitaban asentamientos autoconstruidos en la periferia madrileña.

Por su parte, los programas de realojamiento desarrollados a partir de los años ochenta abordaron la falta de vivienda adecuada de las familias gitanas que quedaron por fuera del Programa de Remodelación de Barrios, siendo realojadas en viviendas públicas con alquiler subvencionado. En este proceso de realojamiento, a la vez que se intervenía urbanísticamente se adelantaba la intervención social enfocada a la vinculación de las familias al sistema sanitario, educativo, de transferencia de rentas y servicios sociales.

Además, en este trabajo se identificó otra forma de intervención de los asentamientos informales contemporáneos: el acompañamiento social. En este tipo de actuación participan nuevos actores sociales que, desde el accionar de diversas instituciones, contribuyeron a la satisfacción de las necesidades apremiantes de la población asentada en la periferia, aunque aún se encuentra por resolver el acceso a una vivienda adecuada.

Los procesos sociales, ambientales, políticos e institucionales, que configuraron los modelos de intervención socio-urbanística, favorecieron los cambios en la legislación y la creación de nuevas instituciones que desarrollaron programas para garantizar el derecho a la vivienda y la integración social a la ciudad de las familias con muy bajos ingresos, las que no podían acceder a los tradicionales programas públicos de vivienda social ni tenían recursos suficientes para comprar o alquilar una vivienda en el mercado libre.

Entre los aportes de esta tesis se encuentra la construcción de una perspectiva general de los enfoques de intervención de los asentamientos precarios que muestra un amplio repertorio que va desde las intervenciones duras hasta las que incorporan la dimensión social evidenciando las fortalezas y debilidades de estos enfoques. Se presenta una síntesis histórica del chabolismo en Madrid desde principios del siglo

XX y hasta el 2015, destacando cómo a pesar de que en las últimas décadas se han dado actuaciones de gran envergadura, persisten algunos asentamientos informales habitados por familias españolas y migrantes internacionales.

Los aportes específicos del Trabajo Social a la construcción de estos modelos de intervención han sido importantes. Por un lado, la agencia que tuvo el movimiento de asistentes sociales a finales de los años setenta al propiciar el cambio de enfoque en la atención de la pobreza en la Constitución Española de 1978 pasado del concepto de beneficencia al de asistencia social y, a partir de esto, instituir el sistema público de servicios sociales en los años ochenta, que fue clave en la definición de los asentamientos precarios como problema social y no como un problema meramente jurídico. Los modelos de intervención socio-urbanística no podrían haberse constituido sin contar con el respaldo del cuarto pilar del estado de bienestar español, es decir el sistema público de servicios sociales.

Entre las principales conclusiones de este trabajo se tiene que las intervenciones adelantadas en el marco del Programa de Remodelación de Barrios y los de realojamiento se abordó la problemática de los asentamientos informales desde el contexto del Estado de Bienestar que garantiza los derechos sociales a los ciudadanos nacionales. Sin embargo; en el contexto de la globalización, caracterizada por el flujo de corrientes migratorias internacionales, se establecen nuevos desafíos sobre cómo abordar las necesidades de las familias inmigrantes internacionales en situación de pobreza y exclusión que residen en los núcleos chabolistas y demandan un alojamiento adecuado, así como la satisfacción de otras necesidades sociales.

Las tensiones que se presentan actualmente en el contexto de los asentamientos informales plantean nuevos retos para repensar la intervención de estos lugares desde una perspectiva relacional, incluyente y participativa, en consonancia con la propuesta de configuración de una ciudad más equitativa, intercultural y sostenible.

ABSTRACT

Social-urban intervention of informal settlements in Madrid: Impacts on the configuration of a modern European city.

Debates about intervention approaches on informal settlements have focused mainly on the actions carried out in the cities of Latin America, Africa and Asia, leaving aside the processes and forms of intervention given in some European cities, actions that managed to revert informal urbanization through the constitution of institutional and regulatory frameworks, the formulation and implementation of specific urban and social policies, plans and programs aimed at respond this problem.

This study had two main objectives. The first sought to *unveil the social, environmental and institutional interactions that led to the configuration of intervention models of informal settlements in Madrid between 1975-2015 aimed at guaranteeing the right to adequate housing for families in poverty and exclusion situation as well as their connection to welfare structures in Spain*. The second, aimed to *identify the substantive and specific contributions of Social Work to the constitution of the public housing provision system and to the social integration of the families living in the shanty towns of Madrid. Special attention has payed to neighborhoods remodeling and rehousing programs implemented in that period of study*.

To address these objectives, the research use a methodology based on a case study (Simons, 2011) that incorporates reticular data (Bellotti, 2014) and the analysis of social networks (Wasserman and Faust, 1994; Palacio, 2002). This allows to see the links between the resident actors of informal settlements and other social actors that had a role in the constitution of a new public housing provision system, capturing the discourse and practice of the involved actors.

The research typifies two informal settlements intervention approaches: neighborhood remodeling and rehousing. Both articulate the social and the urban

dimension, which in this work has been called a social-urban intervention. This analytical category allows to explain the urban and social transformation of Madrid, which took place at the end of the seventies, as a complex process that managed to reverse the pattern of informal expansion of the city, based on a neighborhood remodeling program that favored urban policies bottom-up, aiming to guarantee the right to adequate housing as well as the right to the city for families living in poverty who inhabit in self-built settlements in the outskirts of Madrid.

On the other hand, the rehousing programs developed since the 1980s addressed the lack of adequate housing for Gypsy families that remained outside the Neighborhood Remodeling Program, who were rehoused in public housing with subsidized rent. In this rehousing process, while urban intervention was carried out, the social intervention focused on linking families to the health, education, income transfer and social services.

In addition, this paper identifies another form of intervention of contemporary informal settlements: social accompaniment. This type of action involves new social actors that, through the actions of various institutions, contribute to the satisfaction of pressing needs of the population settled in the periphery, although access to adequate housing is still to be resolved.

Social, environmental, political and institutional processes that shaped the models of socio-urban intervention favored changes in legislation and the creation of new institutions that developed programs to guarantee the right to housing and social integration in the city, especially for families with very low income who could not access to the traditional public social housing programs, nor did they have sufficient resources to buy or rent a home in the free market.

Within the contributions of this thesis, is the construction of a general perspective about precarious settlements intervention approaches that shows a wide repertoire that ranges from hard interventions to those that incorporate the social dimension, highlighting the strengths and weaknesses of each approach. A historical synthesis of shanty towns in Madrid is presented from the beginning of the 20th century up to 2015, highlighting how even though in recent decades there have been large-

scale actions, some informal settlements inhabited by Spanish families and international migrants persist.

The Social Work contributions to the construction of these intervention models have been important. On the one hand, in the seventies, the Social Workers Agency promoted the replacement of the concept of beneficence by social assistance in the 1978 Spanish Constitution. Moreover, in the eighties they promoted the institutionalization of the public system of social services, which was a key movement in the definition of precarious settlements as a social problem and not as a purely legal problem. The models of social-urban intervention could not have been established without the support of the fourth pillar of the Spanish welfare State, that is, the public system of social services.

Among the main conclusions of the work is that the interventions carried out within the framework of the Neighborhood Remodeling Program and those of rehousing addressed the problem of informal settlements from the context of the Welfare State that guarantees social rights to national citizens. However, in the context of globalization characterized by constant international migratory movement, new challenges are established on how to address the needs of international immigrant families living in poverty and exclusion who live in shantytowns and demand adequate housing, as well as the satisfaction of other social needs.

Tensions that occur in the context of informal settlements pose new challenges to rethink the intervention of these places from a relational, inclusive and participatory perspective in line with the proposed configuration of a more equitable, intercultural and sustainable city.

INTRODUCCIÓN

La configuración de ciudades equitativas y sostenibles es uno de los grandes desafíos mundiales. Hoy día la crisis urbana la encarnan millones de personas que viven en asentamientos informales en situación de pobreza y exclusión, sin acceso a una vivienda digna, ni a equipamientos y servicios urbanos esenciales; es decir, a quienes no se les garantiza su derecho humano a una vivienda adecuada, ni el derecho a la ciudad (Lefebvre, 1968; Harvey, 2013; Naciones Unidas, 2017a).

En el mundo contemporáneo la creciente desigualdad¹ se refleja en las dinámicas urbanas excluyentes, siendo motivo de inestabilidad social y malestar global. Es así como miles de ciudades, capitales o no, presentan diversos obstáculos institucionalizados al logro de una mayor equidad, situación que ha propiciado un debate en torno a las formas de intervención de la pobreza y la exclusión social en la ciudad, desde distintos enfoques y variadas perspectivas científicas y políticas.

Durante la última década, el debate político y científico se ha centrado sobre cómo abordar la intervención de los asentamientos informales en las zonas periféricas o céntricas de las ciudades, incluyendo las intervenciones duras; tales como la demolición con desalojos forzosos, ampliamente criticadas (Mangin, 1967; Everett, 2001; Amnesty International, 2009; Naciones Unidas, 2003; UN-Habitat, 2003; Bettanin, 2010; Unesco, 2011; Dupont, 2008; Amnesty International, 2009), hasta propuestas que integran la dimensión social a las actuaciones urbanísticas en estos lugares (Pareja & Simó, 2006).

Este debate se ha enfocado principalmente en las intervenciones llevadas a cabo en los asentamientos informales de las ciudades del Sur, olvidando los procesos y formas de intervención dadas décadas atrás en las ciudades del Norte, actuaciones que lograron revertir la urbanización informal, a partir de la constitución de marcos institucionales y normativos, la formulación e implementación de políticas, planes y programas urbanísticos y sociales que atendieron, y atienden, esta problemática.

Es así como en esta tesis se busca reconstruir las interacciones y procesos desencadenados en Madrid desde finales de los años setenta, que hicieron posible su transformación social

¹ Cfr. Oxfam, 2017.

y urbanística, lo que incluyó cambios normativos e institucionales enfocados a atender la necesidad de vivienda adecuada y el reconocimiento del estatus de ciudadanía social de los habitantes de los asentamientos informales con su incorporación a los sistemas sanitarios, educativos, la transferencia de rentas y los servicios sociales. Particularmente se estudian dos actuaciones que se constituyeron en una alternativa a la intervención urbanística tradicional dirigida a estos asentamientos, siendo ellas el *Programa de Remodelación de Barrios Madrileños* y los programas de *Realojamiento de la Población Marginal* y de *Realojamiento e Integración Social*, los que atendieron los problemas de infravivienda y los asentamientos informales en esta ciudad.

Por lo anterior, los objetivos centrales de esta tesis son: 1. Develar las interacciones sociales, ambientales e institucionales que propiciaron la configuración de los modelos de intervención de los asentamientos informales en Madrid entre 1975-2015 dirigidos a garantizar el derecho a la vivienda adecuada a las familias en situación de pobreza y exclusión, y su vinculación a las estructuras del bienestar en España y 2. Identificar los aportes sustantivos y específicos de Trabajo Social en la constitución de los sistemas de provisión de vivienda pública e integración social a la ciudad de las familias habitantes de los núcleos chabolistas de Madrid, a partir de los programas de remodelación de barrios y realojamiento implementados en ese periodo de estudio.

Estas interacciones, sociales, ambientales e institucionales permiten ver el ensamblaje de la ciudad, articulando los asentamientos informales a la trama urbana y la incorporación de sus habitantes a las estructuras del bienestar, transformando las instituciones que propiciaban la exclusión y la segregación socio-espacial. Las interacciones señaladas involucran a diversos actores sociales situados históricamente en un territorio que mantienen relaciones tanto con actores humanos, como con los elementos ecológicos (suelo y agua) que forman parte de las tensiones y controversias en la constitución de una ciudad moderna.

Para captar los elementos relacionales que hacen que estas conexiones sean más comprensibles, es de gran importancia entender cuáles intereses están involucrados en la intervención de los asentamientos informales y cuáles son los significados y prácticas de los actores que llevaron a cabo la transformación de la ciudad. Es por eso que, en esta tesis se asume la articulación de las actuaciones sociales y urbanísticas que configuraron otras formas de intervención de los asentamientos informales, conformando un tándem que aquí se denomina: intervención socio-urbanística.

Por un lado, se estudia un proceso social en el que los actores organizados lograron confrontar una intervención tradicional urbanística de desalojo, contando con el apoyo de otros actores especializados que ayudaron a construir participativamente una propuesta de solución que se materializó en un programa de remodelación de barrios (PRB). Por otro, se analiza cómo actores especializados interesados en lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de familias pertenecientes a una minoría étnica, que continuaban viviendo en asentamientos informales posterior a la ejecución del PRB, lograron constituir un modelo de realojamiento que comportó la creación de un marco normativo e institucional que hizo viable el desarrollo de dos programas de realojamiento que se implementaron durante tres décadas en Madrid.

La perspectiva de análisis que se adopta en esta investigación toma en cuenta el contexto histórico, ambiental y social en el que surgen los asentamientos informales en Madrid, así como las políticas y programas dirigidos a su “control” o atención. Esta investigación corresponde a un estudio de caso, que toma en consideración cuatro décadas en las que se puede observar la transformación de los modelos de intervención urbanística a socio-urbanística, evidenciando las tensiones y controversias en su implementación, así como las tendencias actuales de la intervención en los relictos del chabolismo en la ciudad. Es por eso que, se tienen en cuenta tres intervenciones principales: 1) El Programa de Remodelación de Barrios, 2) Los Programas de Realojamiento y 3) Programas de acompañamiento social de las familias habitantes del asentamiento informal la Cañada Real.

El contexto en el que se inserta el análisis relacional de esta tesis, ubica en el tiempo y el espacio a los actores sociales interconectados con otros actores sociales, y vincula a los actores sociales con elementos ecológicos objeto de controversias, tales como el suelo. Al hacer esto, muestra que estas relaciones configuraron los patrones cambiantes de la intervención de los asentamientos informales inicialmente en los procesos de remodelación de barrios y posteriormente con los programas de realojamiento. Esta perspectiva también permite reconstruir el trasfondo histórico de estas estructuras de relaciones y sus continuidades y discontinuidades en el tiempo y el espacio, particularmente durante la transición democrática en España y la estructuración de su Estado de Bienestar.

Entre los resultados que ofrece esta perspectiva, está el documentar la articulación de la dimensión social a las actuaciones urbanísticas, reconstruyendo los modelos de intervención de los asentamientos informales que incluyen la participación de diversos actores relacionados con estos *lugares-red*, que lograron negociar y legitimar formas alternativas de construcción de ciudad que respondiera a las necesidades, derechos e intereses de los habitantes de la periferia.

El estudio pone en interacción tres aspectos importantes; el primer aspecto es el referido a la construcción de asentamientos informales como respuesta a la falta de vivienda para la población inmigrante que se asentó en Madrid en la fase de autocracia/industrialización y su impacto en la expansión informal de la ciudad. El segundo es un elemento ambiental, a saber, los conflictos y controversias entre actores por el acceso al suelo donde se construyeron esos asentamientos informales, que corresponde al suelo que es reclamado por el municipio o por actores privados. El tercero, el proceso de configuración de los modelos de intervención socio-urbanística para resolver esos conflictos sobre el suelo y desarrollar un patrón de expansión urbana formal, pero a la vez garantizar los derechos sociales, económicos y culturales a las familias obreras de bajos ingresos y a la población gitana en situación de exclusión.

De igual modo, se pretende evidenciar los aportes sustantivos y específicos de Trabajo Social a la constitución de un sistema de provisión de vivienda pública para la integración/inclusión social de la población que participó del PRB y de los procesos de realojamiento, a partir de la reconstrucción de los discursos, las prácticas y modelos de intervención dados en el marco de estos procesos sociales. Para lograr esto, se ensamblan los discursos de diversos sujetos que participaron en estas actuaciones, con el objeto de conocer si a partir de estas actuaciones las familias residentes de los núcleos chabolistas lograron acceder no sólo a la vivienda adecuada, sino también si se logró que accedieran a la red sanitaria, educativa, de transferencia de renta y a los servicios sociales. De igual modo, se explorarán las intervenciones dirigidas a las familias que aún viven en el principal asentamiento informal de Madrid, La Cañada Real, con el fin de conocer su situación, las dificultades que tienen para acceder a la red institucional mencionada y el impase en que se encuentra la intervención de este lugar. Además, se evidencia que en este contexto, se aplicó la demolición y desalojo desde el 2007, práctica que tuvo fuertes críticas y se detuvo en 2012 (Amnistía Internacional, 2013).

Es así como este trabajo se divide en tres partes. En la Parte I, primer capítulo, se aborda el problema de la falta de vivienda digna y el crecimiento exponencial de asentamientos informales a nivel mundial, analizando los enfoques de la intervención implementada en diversos contextos y épocas, como formas de control de la expansión informal de la ciudad, así como las definiciones sobre los asentamientos informales. Se pretendió construir un panorama general que muestra un amplio repertorio que va desde las intervenciones duras hasta las que incorporan la dimensión social analizando las fortalezas y debilidades de estos enfoques. Con esto, se busca sentar las bases para reconstruir la categoría analítica denominada aquí como intervención socio-urbanística, lo que implicó abordar la intervención urbanística tradicional, así como las formas de definir y atender la pobreza urbana históricamente: caridad, filantropía, beneficencia y asistencia social, esta última en el contexto del Estado de Bienestar (Las Heras y Cortajarena, 2014/1978).

En el segundo capítulo se presenta los fundamentos teóricos y metodológicos para abordar la intervención de los asentamientos informales y, por ende, la transformación de la ciudad. Desde el punto de vista teórico, se asume la teoría de la estructuración propuesta por Giddens (1998) para interpretar la constitución de los asentamientos informales, así como de sus formas de intervención. De igual modo, se asume este asentamiento, entendido desde la noción del *Lugar-Red* (Palacio, 2002), resultado de un ensamblaje socio-institucional y socio-ambiental, lo que implica verlos desde la complejidad que trae la acción humana sobre el territorio y como dicha relación desencadena controversias y tensiones, a partir de la intervención urbanística y socio-urbanística para formalizar la ciudad. Desde esta postura, se retoma el debate en Trabajo Social sobre lo que se entiende por 'persona en el entorno' evidenciando los planteamientos desde sus bases fundacionales, a partir de la teoría social elaborada desde las pioneras del Trabajo Social (Hill, 1877; Addams, 1892; Richmond, 1917); así como las propuestas posteriores y contemporáneas de esta profesión-disciplina (Matthies, Narhi, & Ward, 2001; Gray & Coates, 2012). Por su parte, para explicar los modelos de intervención para la integración social, se entiende la falta de acceso a la vivienda adecuada como una desvinculación a la ciudad, una desafiliación, una exclusión social y económica. Se retomó el concepto de desafiliación, entendida como un proceso que implica trayectorias en la que está presente la vulnerabilidad, la fragilización y la ruptura de vínculos (Castel, 2000 en Amorocho, 2017).

La propuesta metodológica para el rastreo de las controversias suscitadas en cuanto a las formas de intervención de los asentamientos informales, corresponde a un estudio de caso (Simons, 2011) que incorpora datos reticulares (Bellotti, 2014) basándose en el análisis de redes sociales (Wasserman y Faust, 1994; Palacio, 2002), que permite ver el enlace entre los actores residentes de los asentamientos informales y otros actores sociales que tuvieron agencia en la constitución de un nuevo sistema de provisión de vivienda pública, captando el discurso y la práctica de los actores implicados. De igual modo, permite ver los vínculos entre los actores sociales y los elementos ecológicos que favorecieron la fundación de asentamientos informales en la periferia urbana, las tensiones dadas por la insatisfacción de necesidades humanas básicas como el acceso al agua, constituyéndose en motor de la reivindicación de sus derechos sociales, económicos y culturales.

En la parte II, tercer capítulo, se presenta el contexto del Programa de Remodelación de Barrios y los Programas de Realojamiento en Madrid capital presentando los cambios territoriales, poblacionales y de la estructura político-administrativa, a partir de la instauración de la democracia y la emanación de la Constitución Española de 1978. Además, se hace una descripción histórica de la expansión de los asentamientos informales y la infravivienda en esta ciudad desde 1900 hasta la actualidad, identificando las distintas formas de intervención dirigidas al control de los denominados arrabales y poblados chabolistas y los cambios de enfoque. Se diferencian las intervenciones urbanísticas, higienistas y sociales, teniendo en cuenta el contexto histórico español. La mirada se centra particularmente en los cambios dados en España con la transición hacia la democracia, los que se plasman en el marco legislativo emanado de la Constitución Española de 1978 que explícita el derecho de todo español a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y decreta la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que se haga efectivo ese derecho (Artículo 47). Se identifican las Leyes de vivienda, y las de suelo, y las transformaciones dadas en las instituciones con competencia en el campo de la vivienda, el control urbanístico, la sanidad, la educación, la transferencia de rentas y los servicios sociales en el contexto de la descentralización.

En el cuarto capítulo se presenta el proceso de constitución del Programa de Remodelación de Barrios, particularmente se ilustra con el caso de la remodelación de Meseta de Orcasitas en contexto. Así se develan los actores que en un primer momento consolidaron este asentamiento informal conformado por casitas bajas y chabolas, fundado por población inmigrante proveniente de las zonas rurales principalmente.

Luego, se evidencia la participación de otros actores que junto a los habitantes de Mesetas de Mesetas de Orcasitas lograron enrolar a otros para constituir el proceso de remodelación de la zona, junto con los significados y prácticas que han acompañado la construcción de ese lugar.

Se ilustra el proceso de intervención socio-urbanística que propició que las familias pasaran de vivir en una chabola e infravivienda a un piso en un barrio moderno, incluyendo el derribo del asentamiento y la consecuente construcción *in situ* de un barrio integrado a la trama urbana y social, a partir de la narración de las trayectorias vivida por familias obreras y gitanas.

En el quinto capítulo se presenta el caso de los programas de realojamiento, el primero dado en el marco institucional de un Consorcio y el segundo, desde un Instituto. Se describen los actores y los lugares que corresponden a algunos de los sesenta asentamientos informales identificados en Madrid capital en 1986. Se muestra la transformación del lugar, a partir de la intervención dada en el marco de los programas de realojo, uno pensado para la atención de la marginalidad y el otro desde la perspectiva de la integración social. Se remarca que el noventa por ciento de las familias que vivían en estos lugares correspondió a familias gitanas que por diversas razones no se incluyeron en el Programa de Remodelación de Barrios. Es así como se describe la intervención teniendo en cuenta que en el Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada se plantearon tres modalidades de realojamiento: realojo en barrios de tipología especial (casas bajas adosadas construidas para ese fin), campamentos provisionales (prefabricados pensados como solución transitoria) y pisos en altura (construidos por el ente autonómico/municipal o comprados en el mercado libre por estos organismos públicos), mientras que en el Instituto de Realojamiento e Integración Social se optó por esta última modalidad. Lo anterior se ilustra con la presentación de las trayectorias de vida de miembros de familias gitanas que vivieron procesos de realojamiento en las modalidades mencionadas.

En el capítulo seis se presenta el caso de la Cañada Real, como manifestación de la informalidad urbana contemporánea en Madrid, lugar en el que coexisten viviendas precarias con viviendas de mejor calidad (tipo chalet) que se construyeron de manera informal sobre un suelo considerado de protección hasta 2011. Se muestra la heterogeneidad de actores, las características de los residentes y los profesionales de las diversas instituciones, públicas y privadas, que tienen discursos y prácticas encaminadas

a la intervención de las familias en situación de pobreza y exclusión, residentes en ese territorio.

Se evidencia la controversia sobre el uso y ocupación del suelo que corresponde a la Cañada Real, que fue urbanizado informalmente por la acción de diversos actores (locales, nacionales e internacionales) cambiando su uso, por la vía de hecho, de protección a “residencial”. Esta situación se ha constituido en un desafío para repensar las formas de intervención de los asentamientos informales en el contexto de la globalización y de los cambios que se vienen dando en las políticas de bienestar en España. Particularmente, se busca evidenciar las formas de intervención desde Trabajo Social que apuntan a la inclusión social de las personas que habitan infraviviendas y chabolas en ese territorio.

En la parte III, en el capítulo siete se contrastan los casos estudiados, con la propuesta teórica asumida, analizando cómo se constituyeron los modelos de intervención socio-urbanística que favorecieron los cambios en la legislación y la creación de nuevas instituciones que desarrollaron programas para garantizar el derecho a la vivienda y la integración social a la ciudad de las familias con muy bajos ingresos, que no podían acceder a los tradicionales programas públicos de vivienda social, ni tenían posibilidad de acceder a la vivienda vía mercado inmobiliario.

Para esto, se presentan los discursos y prácticas en torno a los procesos de remodelación de barrios y realojamiento desde la posición de los diversos actores implicados. A partir de estos discursos se revelan las redes socio-institucionales y sociambientales subyacentes tanto en la práctica de fundar y consolidar un asentamiento informal, como en las intervenciones realizadas para implementar una solución, sea esta en la modalidad de remodelación o realojamiento.

La reconstrucción de estas redes permite identificar y analizar la acción de los diversos actores sobre el territorio, siendo uno de ellos las/os trabajadoras/es sociales que participaron en estos procesos. Estas interacciones socio-institucionales y socio-ambientales, permiten ver el reensamblaje de la ciudad, vinculando a las familias de los asentamientos informales a la trama urbanística y a la dinámica social como ciudadanos plenos de derecho, lo que incluyó su vinculación a las estructuras del bienestar. Se evidencia, de igual modo, las tensiones en este proceso, en el que colisionan formas de vida ancestral con los valores propios de la modernidad.

En el capítulo ocho, se reflexiona sobre los aportes de Trabajo Social a la construcción de los modelos de intervención socio-urbanística y la reconfiguración del sistema de provisión de vivienda social en Madrid, en el contexto histórico y sociopolítico caracterizado por las transformaciones de la profesión-disciplina, la acción del movimiento vecinal y el movimiento de asistentes sociales, así como los procesos de descentralización político-administrativa con la construcción de los pilares del Estado de Bienestar en España.

Finalmente, en el último apartado, se abordan las conclusiones del trabajo, destacándose la necesidad de profundizar en el estudio de la articulación de la dimensión social a las intervenciones urbanísticas de los asentamientos informales en otros contextos, desde una perspectiva relacional, que permita ver los vínculos entre los diversos actores sociales, elementos ecológicos en disputa, instituciones y normatividad implicada en dichos procesos, para construir alternativas de solución respetuosas del derecho a la vivienda adecuada y el derecho a la ciudad para millones de ciudadanos del planeta.

PARTE I. ASPECTOS CONTEXTUALES, TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

Capítulo 1. Perspectiva general de los enfoques para la intervención de los asentamientos informales

1.1 Introducción

En este capítulo se abordan los enfoques más relevantes para la conceptualización de la intervención de los asentamientos informales, señalando algunas de sus debilidades. El eje central busca examinar las formas de intervención de estos lugares, identificando los actores y los entornos de las actuaciones realizadas en diversas épocas y contextos.

El objetivo de este capítulo es dar un marco de referencia para el análisis de la actuación urbanística y la atención de la pobreza urbana, con el fin de definir el alcance de esta tesis, la articulación de la dimensión física y social en la intervención de los asentamientos informales. Para cumplir con este objetivo, en la primera parte se expone un panorama general sobre la transformación de las ciudades a partir de la revolución industrial y el consecuente proceso de urbanización, centrando la atención en la presencia de los asentamientos informales en algunas ciudades capitales de Europa, Latinoamérica, Norteamérica, África y Asia en diferentes épocas, así como las intervenciones realizadas para el control de la expansión informal de la ciudad en dichos contextos. A partir de esto, se identifican seis importantes enfoques de la intervención de los asentamientos informales: i. Erradicación y relocalización (*slum clearance*), ii. Renovación urbana iii. Regularización, iv. Mejoramiento de barrios, v. Remodelación de barrios; vi. Realojamiento, discutiendo sus fortalezas y debilidades.

En el segundo apartado se presentan las definiciones sobre los asentamientos informales desde diversas disciplinas y desde diversos contextos institucionales. Asimismo se realiza una síntesis de la investigación sobre la intervención de los asentamientos informales en América Latina, Europa y Estados Unidos. Partiendo de esto, se analiza cómo las intervenciones de estos lugares se ha enfocado desde los aspectos físico-espaciales y sanitarios, las que han sido estudiadas desde las disciplinas del urbanismo, la arquitectura y la medicina principalmente, para luego pasar a estudiar los aspectos sociales y culturales de los habitantes de estos lugares desde la antropología, la sociología urbana y el trabajo

social. Asimismo, se describe cómo fue emergiendo la dimensión social de la intervención de los asentamientos en algunos países, tanto del Norte como del Sur.

En el tercer apartado, se describe de forma general, las formas de atención de la pobreza urbana desde finales de la Edad Media con la caridad, para luego pasar a describir la acción filantrópica dada en el periodo de la Revolución Industrial en los países de Europa a finales del siglo XIX y su transformación en beneficencia pública y asistencia social en el siglo XX.

Se parte de la idea de que seguir la pista a las formas de atención de los pobres durante el periodo pre-industrial y el periodo posterior al surgimiento de la revolución industrial remite a las formas de acción que se enfocaron en dotar de alojamiento y vivienda a los artesanos, trabajadores pobres de la fábricas y, también, a la población flotante desempleada. Este recorrido permite ir vislumbrando los giros dados desde las acciones caritativas que propiciaba la Iglesia católica con los hospitales y hospicios que alojaban a ancianos e indigentes, así como las acciones filantrópicas realizadas en la Inglaterra Victoriana (1837-1901) presentando una mixtura que van desde las actuaciones dadas a partir de la reforma de la Ley de pobres de 1834 que encarnaba la beneficencia pública, pero también las acciones realizadas en el marco del movimiento de reforma sanitaria enfocados a la mejora de la vivienda de los barrios obreros pobres que se consideraban una amenaza a la salud pública, dada la proliferación de epidemias como el cólera. Se evidencia la transformación de la intervención social con el advenimiento del Estado de Bienestar en los países de Europa occidental.

Finalmente, se hace una crítica de las corrientes teóricas y empíricas de la intervención urbanística de los asentamientos informales. Esta crítica es la base para definir el alcance de esta tesis que es la identificación de otro tipo de intervención, que aquí se denomina socio-urbanística. Las críticas actuales del viejo estilo de intervención urbanística autoritario que buscaba el control de la expansión informal de la ciudad son la base para pensar nuevos estilos de intervención de estos lugares. Estos nuevos estilos implican la participación de diversos actores y no sólo interesa el control de la expansión informal de la ciudad, sino la materialización del derecho a la vivienda digna y el derecho a la ciudad, con la configuración de ciudades incluyentes y ciudadanías activas.

1.2 La industrialización, la urbanización y los barrios pobres

Como han demostrado varios estudios, la Revolución Industrial fue el motor de expansión de las ciudades europeas desde finales del siglo XVIII (Zimmermann, 2012), con la demanda de mano de obra para organizar el trabajo colectivo en las fábricas, lo que trajo consigo la migración de personas del campo a la ciudad que, una vez allí, tuvieron dificultades para el acceso a la vivienda adecuada. Por ejemplo, según (Banda, 2009), durante el siglo XIX en Inglaterra se dio un crecimiento poblacional sin precedentes teniendo como consecuencia inmediata el hacinamiento de la población en los barrios periféricos de Londres, que fueron conocidos con el nombre de *slums*.

Diversos autores, entre ellos Castel, ilustran la situación que viven los obreros pobres en la ciudad durante la Revolución Industrial,

No hay duda de que cientos de miles de hombres, mujeres y niños, trabajaban hasta catorce o dieciséis horas por día, durante su corta vida, en las primeras concentraciones industriales, a cambio de salarios de miseria, totalmente librados al arbitrio patronal, reducidos a la condición de máquinas para producir ganancia y rechazados en cuanto dejaban de servir (Castel, 1997, p. 226 en Miranda, 2003, p. 73).

Sin embargo, no todos los inmigrantes campesinos que llegan a la ciudad son empleados como obreros en las fábricas, debido a la sobreoferta de mano de obra y, con el transcurrir del tiempo, por los efectos de la revolución tecnológica en las relaciones de producción. Esta población puede identificarse en todos los contextos, aunque en proporciones diferentes, ha sido denominada como *lumpenproletariado* desde el marxismo, por su parte, Castel los denomina como *supernumerarios*. Como él lo expresa,

[...] la *residual population* no era por lo tanto una simple reserva fuerza de trabajo, un “ejército de reserva”. Al menos en parte estaba constituida por individuos desterritorializados, móviles, que no encontraban lugar en la organización tradicional del trabajo, pero a quienes el código de trabajo, que se vuelve explícito a través de los mandatos que se multiplican a partir del siglo XIV, quiere prohibirles el empleo en formas que no sean las tradicionales y prescritas. Estas contradicciones siguen operando hasta la revolución industrial (Castel, 1997, p. 89).

Es por eso que, durante el apogeo de la Revolución Industrial, aparecieron en Londres ocupaciones y técnicas de supervivencia realizadas por la población que fue expulsada

del mercado de trabajo cuando el capitalismo industrial se convirtió en el modo dominante de producción, el denominado *lumpenproletariado*. Así durante el siglo XIX aparecieron en Londres ocupaciones,

[...] descritas por Henry Mayhew: los recolectores de excrementos de perro utilizados en curtidos, los pillos, los niños que escarbaban en las orillas del Támesis cuando baja la marea, la gente que esparcía paja delante de las casas de los enfermos y los moribundos ricos para amortiguar los sonidos de la calle (Seabrook, 2007, pág. 105).

En la medida que las ciudades industriales se expandieron hacia los suburbios, o se densificaron sus zonas céntricas para albergar a los migrantes rurales, se empiezan a configurar los barrios y asentamientos pobres donde se acentúan los problemas sociales, económicos, sanitarios e higiénicos en estas ciudades. Por ejemplo, el cortijo es considerado en el siglo XIX como el *locus* de la pobreza, siendo el espacio donde residían algunos trabajadores y también se concentraba la denominada "clase peligrosa". El cortijo era descrito como "infierno social", una especie de antro no sólo del vagabundeo y del crimen, sino además de las epidemias, constituyéndose en una amenaza al orden moral y social (Valladares, 2000).

La desestructuración social y caos que se vive durante la industrialización en las ciudades europeas se evidencia en el empobrecimiento de los obreros y la indigencia del *lumpeproletariado* que las habitan y entre los problemas que vivía esta población se identifican la falta de vivienda y saneamiento, las enfermedades, la contaminación del aire, los conflictos sociales y la estigmatización de las personas que viven en cortijos y zonas pobres de la ciudad.

Diversos escritos muestran las precarias condiciones de vida de los obreros pobres en Inglaterra de finales del siglo XIX (Engels, 1887; Hill, 1877) y en Estados Unidos (Addams, y otros, 1895). Es por esa razón que en Inglaterra desde la década de 1850 hubo una amplia legislación relacionada con la vivienda y en 1885 se nombró una Comisión Real para investigar la vivienda de la clase trabajadora y se identificó el "hacinamiento, la inmoralidad y el incesto como las principales preocupaciones"² (Webb, 2007, p. 195).

² Traducción del inglés por la autora.

Algunos de estos trabajos partían de considerar las causas de la pobreza en aspectos individuales, asumiéndolo como un problema de deficiencia o carencia de los pobres, más no se consideraban los aspectos estructurales que propiciaban la situación.

Los males físicos y sociales que vivían los pobres en las ciudades industriales empiezan a constituirse en tema de interés para los filántropos³, los socialistas utópicos⁴ y urbanistas ortodoxos⁵, especialmente cuando se convierten en un problema de sanidad e higiene, pues dado el hacinamiento y las condiciones insalubres de las viviendas de los obreros, se temía que las epidemias pudieran expandirse a los barrios residenciales de la burguesía. Esta situación llevó a la “reforma urbana sociohigiénica” (Zimmermann, 2012, p. 8) que impulsó una serie de medidas de sanidad pública que tuvo entre sus principales éxitos la disminución de las tasas de mortalidad a finales del siglo XIX.

Durante esos años y hasta principios del siglo XX, a la par que se va dando un proceso industrialización y urbanización mundial, se va masificando la pobreza urbana y la desigualdad evidenciada en el crecimiento exponencial de asentamientos informales. Diversos estudios muestran los componentes y las etapas de crecimiento urbano, centrándose en el papel de la industrialización y la migración en el crecimiento de las ciudades.

Los procesos de industrialización y urbanización a nivel mundial han sido acelerados. Para el 2015 se tiene que “[...] cerca de 4000 millones de personas vivía en ciudades y se prevé que ese número aumente hasta unos 5000 millones para 2030.” (Naciones Unidas, 2017). El 80% de la población de la Unión Europea vive en ciudades (Comisión Europea, 1998, p. 4), mientras que “América Latina muestra un nivel de urbanización del 75,3 por ciento, cercano al del conjunto de las regiones más desarrolladas”(Lattes, 2001, pág. 50).

Durante el siglo XX la ciudad industrial va transformándose, pasando de las denominadas *ciudades paleotécnicas*⁶ a las *tecnópolis* (Castells y Hall, 2001). En la década de los años ochenta se da la ruptura del paradigma fordista emergiendo el modelo post-fordista de

³ Roberts, Huber y Hole.

⁴ Robert Owen, Charles Fourier y Henri Saint Simon.

⁵ Por ejemplo, Ebenezer Howard proponía en 1898 detener el crecimiento de Londres y repoblar las zonas rurales. Argumentaba que en los pueblos que estaban en decadencia se construiría allí un tipo de ciudad, la iudad Jardín en la que los pobres de la ciudad pudieran vivir nuevamente en la naturaleza (Jacobs, 1961/2013, p. 43)

⁶ Mumford (1951), afirmaba que los dos componentes esenciales de este tipo de ciudad eran la factoría y el *slum* (Chueca, 2009)

acumulación capitalista donde las empresas financieras y de servicios especializados tienen un papel central. A partir de esos años se da la tercerización de la economía mundial y el posterior surgimiento de una red global de nodos estratégicos entre los que circulan personas, capital financiero e información. Estos nodos estratégicos son las *ciudades globales* (Sassen, 1991), metrópolis de relevancia e influencia mundial donde se toman las principales decisiones políticas, económicas y culturales. Ejemplo de estas ciudades globales son Londres, París, Tokio y Nueva York. Las ciudades globales coexisten con las *megaciudades*⁷, las *megalópolis* y con las denominadas *ciudades miseria* (Davis, 2007), en las que una buena parte de la población desarrolla ocupaciones en la economía informal.

En años recientes, a partir del influjo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el manejo de los asuntos cotidianos y, con afirmaciones sobre cómo el *Internet of Things (IoT)* hará que las ciudades sean "más inteligentes"; el término *Smart Cities* se ha puesto de moda en el debate contemporáneo sobre el desarrollo urbano sostenible, evidenciado en el incremento de publicaciones sobre el tema a partir de 2005 y su entrada en escena en varias conferencias de planificación urbana, tanto a nivel nacional como internacional, propuesta que no ha estado exenta de críticas (Colding y Barthel, 2017). A pesar de que existen claras diferencias entre las ciudades del mundo, y al interior de ellas, debido a sus características sociales, ambientales, económicas, tecnológicas, históricas y culturales, y el papel que juegan, o han jugado, en la economía mundo; se pueden observar algunos aspectos predominantes que le dan su apariencia. Por ejemplo, Gilbert (1997, p. 15) señala que en “muchos sentidos las ciudades latinoamericanas resultan muy similares. Todas comparten una gran desigualdad y presentan marcados extremos de pobreza y riqueza [...]. En todas encontramos congestionamiento de tránsito, rascacielos y niños de la calle”.

Algunas de estas ciudades del Sur a la vez que presentan problemas de desigualdad y pobreza, manifiesta en la presencia de asentamientos informales, forman parte de la red de ciudades financieras globales, caso Sao Paulo, Brasil, o Delhi, India, ésta última, es un modelo de ciudad global, en una metrópoli del Sur, caracterizada por fuertes desigualdades socioeconómicas (Dupont, 2011). En algunos contextos se considera que

⁷ The European Association of National Metrology Institutes (EURAMET) definió las megaciudades como "aglomeraciones metropolitanas que concentran a más de 10 millones de habitantes" (Felix & Wong, 2015).

la presencia de *slums* afecta negativamente la competitividad de las ciudades y su imagen global (Özdemirli, 2014).

En las grandes ciudades de India, con aspiraciones de constituirse en íconos físicos de las “ciudades de clase mundial” se da una reestructuración de la economía urbana que transforma el paisaje urbano existente y la producción de nuevas urbanizaciones espaciales. Por un lado se observan complejos comerciales y grandes complejos residenciales integrados. Por otro, particularmente en las ciudades metropolitanas, sitios de demolición y reasentamiento de tugurios, que han expulsado a los pobres del centro de la ciudad y su lugar de trabajo (Unesco, 2011, pp. 8-9). Como señala Harvey, la “urbanización, [...], ha desempeñado un papel crucial en la absorción de excedentes de capital, y lo ha hecho a una escala geográfica cada vez mayor, pero a costa de impetuosos procesos de destrucción creativa que implican la desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad” (Harvey, 2013, p. 45).

Por todo lo anterior, se considera que el estudio del surgimiento y consolidación de los asentamientos informales, en cualquier país, así como sus formas de intervención requiere un análisis de las ciudades en su conjunto, en el contexto de la industrialización, la urbanización, la globalización y la movilidad internacional del capital, dado que “el proceso urbano es ahora de ámbito planetario y está atravesado por todo tipo de fisuras, inseguridades y desarrollos geográficos desiguales” (Harvey, 2013, p. 45).

1.3 Los barrios pobres y asentamientos informales en las ciudades de Norte y del Sur

El surgimiento de la ciudad industrial se da durante el siglo XVIII a partir de la Revolución Industrial acontecida en Inglaterra y extendida al resto de Europa y Occidente durante los siglos XIX y XX. Este nuevo tipo de ciudad rebasa la ciudad renacentista y, por tanto, el poder se desplaza de la Iglesia y la aristocracia a la burguesía urbana. Esta transformación no se puede comprender sin analizar los cambios dados en la organización del trabajo en el sistema mercantil inglés, el que se basó,

[...] en la Ley de pobres y en el Estatuto de los artesanos. Hablar de «ley de pobres» para designar las disposiciones promulgadas entre 1536 y 1601 es un error manifiesto; estas leyes, así como sus posteriores enmiendas, representaban en realidad la mitad del código inglés del trabajo, y la otra mitad estaba formada por el Estatuto de los artesanos de 1563. Dicho Estatuto se refería a los trabajadores, mientras que la legislación sobre los

pobres estaba dirigida a lo que hoy denominaríamos parados y personas sin ocupación (exceptuando viejos y niños). [...] se añadió a estas medidas posteriormente la Ley de domicilio de 1662 que se refería al lugar de residencia legal de los individuos y restringía al máximo su movilidad (Polanyi, 1989, p. 148).

Hacia 1795 en Inglaterra, la Ley de 1662⁸ fue parcialmente abolida, como también la servidumbre parroquial, por lo que se restableció la movilidad física del trabajador. Este hecho hizo posible crear el mercado de trabajo a escala nacional. Con la abolición de esta ley, los trabajadores rurales pudieron migrar hacia las ciudades para buscar empleo en las fábricas, de este modo se posibilitó la creación de un mercado de la fuerza de trabajo (Polanyi, 1989, pág. 216).

La acelerada industrialización de las ciudades europeas, trajo diversos problemas tales como el hacinamiento en los barrios pobres, el incremento de la tasa de mortalidad infantil, epidemias de cólera, sarampión y tifus debido a las condiciones medioambientales precarias. (Zimmermann, 2012). Además, se denunció la penuria de la vivienda y la pauperización de los obreros (Engels, 1887/2006) y se realizaron los primeros estudios sobre la pobreza urbana en ese contexto. Por ejemplo, se cuenta con el estudio realizado por Charles Booth en 1889, que en su libro *Life and Labour of the People in London* perfila “un mapa de la pobreza de las clases trabajadoras, uno de los primeros estudios estadísticos realizados en Inglaterra sobre la extensión de la pobreza” (Álvarez-Uría y Parra, 2014, p. 97).

En los Estados Unidos, tanto la Guerra Civil como los procesos de industrialización propiciaron la migración interna. Así se tiene que las migraciones campo-ciudad posteriores a la Guerra Civil (1861-1865) fue un paso importante para la abolición de la esclavitud, aunque no trajo muchas mejoras para la vida de los hijos de los esclavos quienes tuvieron que abandonar las granjas y trasladarse a la ciudad (Miranda, 2003). Una vez en la ciudad tuvieron dificultades de acceso a la vivienda y la ayuda social, quedando “excluidos de las actividades de reforma social o los beneficios que pudieran proporcionar las agencias privadas o los servicios públicos” (Miranda, 2003, p. 99). Es a partir de esta situación que en Estados Unidos, por ejemplo en Baltimore hacia 1945,

⁸ “Ley de domicilio de 1662 que se refería al lugar de residencia legal de los individuos y restringía al máximo su movilidad.” (Polanyi, 1989).

los *slums* se concentraban en áreas centrales de la ciudad y fue un problema racial (*concentration of black population*) (Lago, 1990, p. 33).

El crecimiento acelerado de las ciudades estadounidenses se da especialmente a principios el siglo XX con la migración de población proveniente de Europa.

Entre 1901 y 1910, 8.795.386 inmigrantes fueron admitidos en Estados Unidos, de los cuales el 70 por ciento procedía de Europa del sur y del este, principalmente católicos y judíos. Entre 1911 y 1920, otras 5.735.811 personas llegaron del exterior, el 59 por ciento de las mismas zonas de Europa. En 1910, el 40 por ciento de la población de la ciudad de Nueva York había nacido en el extranjero (Menand, 2002, p. 386 en Miranda, 2003, p. 96).

Esta situación generó una alta demanda de alojamientos para la población inmigrante que se alojaron en viviendas insalubres del centro de la ciudad en las que vivían hacinados⁹. Las inadecuadas condiciones higiénicas y sanitarias de los barrios pobres en Chicago fueron motivo de alarma y despertó el interés de los filántropos y reformadores sociales por estudiar e intervenir esta problemática. Por ejemplo, Jane Addams y otros residentes del *settlement*¹⁰ realizaron en 1895 el estudio denominado *Hull House: Maps And Papers*, en el que describen las condiciones de vida de los obreros en Chicago incluyendo los mapas con la ubicación espacial de los problemas identificados (Addams, y otros, 1895) y Carroll Wright publicó en 1894 la monografía *The slum of Baltimore, Chicago, New York and Philadelphia* (De León, 2007). También Paul Kellogg realizó un estudio en Estados Unidos, *The Pittsburgh Survey* en 1909, que documentó las condiciones del trabajo de las mujeres, los hogares de acogida, la situación de los orfanatos, la educación y las fábricas, entre otros aspectos (Greenwald y Anderson, 1996; Kellogg, 1909; Turner, 1996 citados por Hillier, 2007).

En Francia, al igual que Inglaterra y Estados Unidos, presentó la expansión desordenada de muchas de sus ciudades durante su industrialización en el siglo XIX y principios del XX. Durante el siglo XIX, como afirma Blanc-Chaléard, “La *zone*, que rodeaba la ciudad

⁹ En *Hull House: Maps and Papers* se menciona que en las casas de hospedaje y alojamiento de Chicago, se encontró que sesenta hombres dormían todas las noches en una habitación del sótano de No. 133 Ewing Street (Addams, y otros, 1895, p. 20)

¹⁰ En palabras de Addams: la palabra *settlement* (asentamiento) se está convirtiendo rápidamente en una palabra familiar para el público estadounidense (Addams, y otros, 1895)

de París desde el final, del siglo XIX, era una enorme chabola circular que agrupaba a casi 40.000 habitantes, tanto franceses como extranjeros. [...] (2012, p. 64).

Sin embargo, las características de la población obrera inmigrante que se asentó en París durante los años sesenta del siglo XX eran distintas, procedía del norte de África y son ellos los que conformaron las *bidonvilles*¹¹. Este fenómeno fue característico del siglo XX y en “[...] 1966, se contaban 225 barrios de chabolas a los largo de toda Francia, agrupando a unos 75.000 habitantes de los cuales 46.000 vivían en los alrededores de París” (Blanc-Chaléard, 2012, p. 62).

Por su parte, en España, durante el siglo XIX, se identifican en Madrid viviendas inadecuadas e insalubres. Cotorruelo (1960) recoge el problema de las casas de corredor de Madrid a las que califica como los “[...] más miserables cobijos de cualquier ciudad europea” (Cortés, 1995, p. 55). Sin embargo, durante el primer tercio del siglo XX se conforman los barrios bajos constituidos por población obrera abundante y homogénea (Cuatro Caminos, Tetuán, Puente de Vallecas, Ventas, etc.) (Valenzuela, 1975, p. 35).

Posteriormente, tras la Guerra Civil Española, se genera una corriente migratoria del campo a la ciudad asentándose la población en los suburbios de las grandes ciudades y constituyendo los denominados núcleos chabolistas. En esa época se realizaron “parcelaciones ilegales” sobre suelo rústico sin infraestructura, siendo beneficiados económicamente los parceladores, debido a la alta demanda, así se crearon en Madrid Palomeras y el Pozo del Tío Raimundo (Valenzuela, 1975, p. 35).

Por su parte, el fenómeno del barraquismo fue un problema grave durante el siglo XX en Barcelona. Según Tatjer (2008) “las chabolas de Barcelona no desaparecerían del todo hasta inicios de la década de 1990, cuando los últimos barraquistas (La Perona y Darrere Cementiri) ocuparon los pisos del polígono La Mina” (Tatjer, 2008, p. 393).

Desde otro contexto, en los países del Sur, se encuentra que a finales de 1947 India adquiere su independencia del dominio británico. Los *chawls* y los *squats* que proliferaron en ciudades como Mumbai y Dehli se construyeron antes de ese año. Los

¹¹ La palabra *bidonville*, “[...] tiene su origen en los años veinte en África del Norte colonial. El éxodo rural desencadenó el brote de enormes barrios nuevos alrededor de Casablanca, Argel o Túnez. Estos nuevos barrios fueron contruidos con materiales precarios. En Casablanca, se trataba de bidones abandonados por el ejército en las costas marroquíes, lo que dio lugar al surgimiento de la palabra *bidonville*. En 1939, 80.000 personas vivía en esta clase de asentamientos, tanto en Casablanca como en Argel” (Blanc-Chaléard, 2012, p. 63).

chawls eran construcciones baratas de una sola pieza con dotación de servicios sanitarios y conexiones colectivas de agua, construidas por los industriales textileros para alojar a sus trabajadores y sus familias. Los *chawls* se ubicaron en los suburbios de ciudades como Mumbai (Sundaram, 2002). Durante los años setenta, según el Censo de zonas de *squats* de 1976 se contabilizaron 1.600 asentamiento que albergaban una población cercana a los 3.17 millones de personas. El 50% de estos *squats* fueron construidos antes de 1905 y el resto entre 1905 y 1940. Los *squats* son chozas o cobertizos construidos en terreno privado o público (propiedad del Gobierno central, la municipalidad o agencias públicas). (Sundaram, 2002)

También en India existen los ocupantes de andenes (*pavement dwellers*). En los años ochenta, se presentó una larga escalada de demolición de *pavement dwelling*, siendo la de julio de 1981 en Bombay la de mayor impacto. A partir de esto, se realizó el mayor estudio de *pavement dwellers* conducido por el Nirmala Niketan College of Social Work entre noviembre de 1981 y enero de 1982. Este estudio cubrió 329 hogares en 18 *pavement communities* localizados en el sur, centro y norte de Bombay (Mumbai) encontrando que los pobladores laboraban en 47 tipos de trabajos informales. El 64% de la población trabajaba a 5 km de distancia del *pavement*, lo que incrementaba sus gastos (Mahtani, 1982 en Society for Promotion of Area Resource Centres & Society for Participatory Research in Asia, 1985). En un estudio realizado a finales de los años noventa se estimó que un tercio de las personas de los *pavement dwellers* había sido expulsado de un asentamiento o de un *chawl* (Jacquemin, 1999 en Davis, 2007).

En Mumbai, la ciudad más grande de India, los *pavement dwellers* no eran reconocidos como ciudadanos por lo que no podía acceder a la tarjeta de racionamiento que es un tipo de cédula de identidad que garantiza el acceso de los ciudadanos a la educación y al subsidio de alimentos, también carecían de acceso a la salud, agua y electricidad. Sólo hasta 1995 los habitantes de los *pavement dwellers* se registraron para las campañas electorales, desde ese momento fueron reconocidos por la autoridad de rehabilitación de asentamientos informales y continúan luchando por ser reconocidos en las políticas públicas de la ciudad (Harris, 2010, pág. 152).

Según el censo de 2011, el 41,3% del total de hogares urbanos en Mumbai¹² vive en los barrios marginales. El informe de la *Municipal Corporation of Greater Mumbai* muestra

¹² Anteriormente Bombay.

que el 47% de los asentamientos marginales se encuentran en las tierras privadas, el 42% en tierras públicas, el 10% en otras tierras y el 1% en tierras ferroviarias. La mayoría de los habitantes de asentamientos marginales viven en *chawls*, *zopadpattis* y las *pavements*. El principal problema al que se enfrentan los habitantes de los barrios marginales es el agua y el saneamiento (Yesudhas, Lalit, Josy, & Impana, 2014). A pesar de que el fenómeno de los habitantes de andenes (*pavement dwellers*) se manifiesta con mayor magnitud en ciudades como Delhi o Mumbai, también se presenta el fenómeno en ciudades occidentales. Así, se tiene que Los Ángeles es considerada como la capital de los sin techo. Se estima que 100.000 personas, entre ellas se incluyen las familias que acampan en las calles del centro de la ciudad, viven ocultamente en medio de autopistas o parques (Davis, 2007)

Para el caso de África, en Nairobi, Kenia¹³ más de la mitad de sus pobladores; es decir, aproximadamente 3.5 millones de personas viven en 180 asentamientos y barrios marginales. En un asentamiento informal de Nairobi, Mathare, viven aproximadamente 200.000 personas, siendo uno de los barrios marginales más grandes de esta ciudad. La población de Mathare reside en viviendas inseguras que carecen de agua, saneamiento y electricidad, además presentan altas tasas de enfermedades transmisibles y hacinamiento. Los residentes de los barrios pobres de Nairobi sufren de inseguridad en la tenencia de la vivienda, pobreza y violencia, situación que aumenta su situación de vulnerabilidad. Pese a esto, realizan acciones de resistencia y se organizan política y empresarialmente, realizando acciones que les ayudan a vivir en entornos urbanos difíciles en el este de África (Muungano Support Trust; Slum Dwellers International; University of California & University Nairobi, 2011, p.4). En Kenia se pueden identificar asentamientos informales con más de cien años de existencia (Amnesty International, 2009).

La expansión de asentamientos informales en Asia y África se ha visto favorecida durante décadas por la explotación de las áreas urbanas hiperdegradadas periféricas por parte de actores privados especuladores que controlan la ocupación del terreno público, cobrando a la gente que se asienta en dicho suelo. Estos empresarios informales ejercen un poder local que les permite controlar los terrenos públicos en ciertos sectores de ciudades como Estambul y han creado un nuevo mercado informal del suelo vendiendo terreno y

¹³ El Censo Nacional de Vivienda y Población 2009 confirmó que alrededor del 32 por ciento de la población estaba viviendo en áreas urbanas. Específicamente, las cinco ciudades más grandes de Kenia (Nairobi, Mombasa, Kisumu, Nakuru, y Eldoret) albergan aproximadamente un tercio de la población urbana (Onu-Habitat, 2013, p. 5).

monopolizando cualquier actividad de la construcción (Gonder, 1998 en Davis, 2007). Actualmente Nairobi es una ciudad con unos alquileres desorbitantes y unos inquilinos muy pobres, esta explotación inicio en la década de los años setenta cuando los empresarios informales se dieron cuenta de que la ocupación estaba creando un nuevo mercado para el suelo con enormes ganancias cuando se producía la legalización (Amis, 1990 en Davis, 2007).

En América Latina la industrialización marchó a paso más lento que la urbanización, a diferencia de lo ocurrido en el pasado en los países de Europa Occidental y en los Estados Unidos. En 1960 la población urbana constituía aproximadamente el cincuenta por ciento, en promedio, de la población total de la América Latina (Eliazaga, 1970). Las ciudades latinoamericanas se han expandido principalmente a través de la configuración de asentamientos informales en suelo rústico, conformados por viviendas autoconstruidas por población migrante del sector rural, pero también a través de la denominada urbanización pirata. Este proceso de urbanización fue denominado por Castells (1986) como *populismo urbano*. Según Romero (1999): “La cuestión de la habitación popular precaria ha sido un viejo e histórico problema social de las ciudades latinoamericanas, prácticamente de origen colonial” (Romero, 1999 en Garcés, 2015). Para el caso de Ciudad de México, la expansión de la ciudad informal estuvo,

[...] sustentado en un pacto político que se basó en la inclusión subordinada de los sectores populares, que hizo que estos asentamientos populares fueran tolerados, ya sea porque fueron promovidos por líderes vinculados al partido entonces gobernante (Partido Revolucionario Institucional, PRI) o porque fueron un logro de las luchas que protagonizaron las organizaciones sociales autónomas, principalmente agrupadas en el movimiento urbano popular (Ziccardi, 2005, pág. 6).

Según un estudio del Colegio de México, se cifró que la escasez de vivienda en las ciudades mexicanas era 1.6 millones de unidades; “el 40,2 por ciento de éstas correspondían al de las familias que vivía en casas en estado ruinoso, y el 27,1 por ciento, al de aquellas que vivían en condiciones de hacinamiento” (Castells, 1986, p. 264). En 2002, Julio Boltvinik estimó que en Ciudad de México existían 3.300.000 (38,3%) personas viviendo en condiciones de pobreza extrema y 2.300.000 (26,6%) en pobreza moderada, de tal modo que casi el 65% de la población puede ser considerada pobre (Ziccardi, 2005, pág. 5).

Por su parte, en Río de Janeiro¹⁴, Brasil, se tiene que los denominados morros, barracones y “favelas” han existido desde finales del siglo XIX. Sin embargo, “se desarrollaron de modo heterogéneo a lo largo del siglo XX, sobre todo por iniciativa de trabajadores pobres, migrantes y exesclavos que necesitaban residir en las cercanías de las zonas en las que trabajaban al servicio de las clases medias y altas” (Vaz 1994 en Ricotta, 2017, p. 65). Este tipo de vivienda aumenta hasta ser considerado como un problema social hacia 1930 y 1940 (Maguiña y Manrique, 1983, p. 44). Hacia 1947 se identifica la existencia de 100 favelas en Río de Janeiro, habitadas por 138.000 personas (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 1986 en García, 2007). En el Censo realizado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística – IBGE, (Censo 2000, se registró que más de un millón de personas (1.092.783) viven en las favelas, esto corresponde a casi el 20% de la población de la ciudad (De Souza Pereira, 2011).

En la capital de Colombia, Bogotá, a partir de los años cincuenta se dio el crecimiento urbano e industrial de esta ciudad, el que estuvo marcado por la formación de una sociedad desigual y su expansión física mostró una clara segregación residencial (Amato, 1969 en Hataya, 2010). En Bogotá, a comienzos de los años setenta “cerca del 40 por ciento del inventario de viviendas correspondía a vivienda privada formal, un 10 por ciento a vivienda pública y el resto a vivienda por autoconstrucción” (Hataya, 2010, p. 153). En 1970 del número total de familias de Bogotá, un 46 por ciento, residía en asentamientos ilegales, la mayoría de ellos contruidos por urbanizadores piratas (Vérnez, 1973 en Hataya, 2010, p. 153). Según Gilbert y Ward (1985), el “carácter del mercado de tierras de Bogotá era entonces diferente del de Lima, Santiago y Caracas, donde la mayoría de los asentamientos irregulares se estableció mediante la invasión de terreno público” (Hataya, 2010, p. 154).

En la actualidad en Ciudad Bolívar, localidad en el extremo suroccidental de Bogotá, además de los graves problemas que enfrenta por la ausencia de vivienda adecuada, pobreza, falta de infraestructura y equipamientos sociales, se suma la violencia propiciada por grupos armados ilegales, que buscan establecer el control territorial para la venta de drogas y la venta irregular de terrenos, generando terror y zozobra entre los habitantes (González, 2018).

¹⁴ Declarada Patrimonio de la Humanidad por Unesco en 2012.

En Caracas, en el año 1951, cuando los 96 barrios de ranchos registrados estaban conformados por 53.360 ranchos, sus 310.976 habitantes representaban el 38,53% de la población capitalina (Martín, 1995 en García, 2007). En la Provincia de Buenos Aires, Argentina, se estima que para 2013 hay 1.046 asentamientos informales donde residen 327.600 familias (Techo, 2013)

Según Davis, los efectos de las medidas económicas del ajuste estructural llevaron a hacer improductiva la labor agrícola del pequeño productor llevándolo a padecer pobreza, lo que llevó a miles de familias a migrar a las ciudades, en busca de la sobrevivencia. En sus palabras, “al mismo tiempo, los Planes de Ajuste Estructural arruinaron a los campesinos minifundistas al suprimir las ayudas y al abandonarlos «a su suerte» en los mercados globales de materias primas dominados por la agroindustria del Primer Mundo” (Davis, 2004, p. 19). Señalando un estudio de Alejandro Portes y Kelly Hoffman en el que se evalúa el reciente el impacto de estos planes y de la liberalización económica sobre las estructuras de clase en ciudades de América Latina en los años setenta, Davis (2004) señalaba,

En línea con las conclusiones de Naciones Unidas, han descubierto que tanto los empleados estatales como el proletariado formal se habían reducido desde 1970 en todos los países de la región. Por el contrario, el sector informal de la economía, junto con la desigualdad social general, se había extendido de manera espectacular (Davis, 2004, p. 26).

Durante el siglo XX y lo corrido del XXI, la mayor proporción de la población que vive en los asentamientos informales del mundo se encuentra en la región de Asia y el Pacífico, con un total de 554 millones de colonos informales en 2001 (excluida China) (UN-Habitat, 2003b; Ooi & Phua, 2007). África tiene un total de 187 millones de habitantes que viven en barrios marginales, mientras que América Latina y el Caribe tienen 128 millones (UN-Habitat, 2003b, pág. 30). Según OMS/Unicef (2000) “1.100 millones de personas carecen de instalaciones necesarias para abastecerse de agua y 2.400 millones no tienen acceso a sistemas de saneamiento” (Unesco, 2003, p. 10).

El mapa actual de la distribución de los asentamientos informales en el mundo muestra que en su mayoría éstos se ubican en ciudades de Asia, África y América Latina. En los países de Europa y Norteamérica, a pesar de que también vivieron la penuria de la vivienda y otros problemas asociados, como las epidemias y altas tasas de morbilidad infantil a finales del siglo XIX en los barrios pobres, y en algunos países

hasta mediados del siglo pasado; también formularon e implementaron políticas, planes y programas que atendieron, y atienden, esas problemáticas, lo que les permitió revertir esa situación.

Mientras el desarrollo urbanístico y social de los países de Europa y Norteamérica tomó ese rumbo, otro fue el caso para las ciudades del África, América Latina y Asia. En ellas, no se ha logrado construir sistemas de provisión de vivienda social masiva y, a la par, no se ha construido un sistema universal de protección social que atiendan con eficacia la pobreza urbana, por lo que las soluciones son cortoplacistas y atomizadas, lo que las ha constituido en *ciudades fragmentadas* caracterizadas por la desigualdad y exclusión social¹⁶ de grandes grupos poblacionales.

En las ciudades de Sur, donde las políticas urbanísticas y sociales no han logrado revertir la expansión informal de la ciudad, se observa un gran número de asentamientos informales. En algunos países este crecimiento informal de las ciudades es resultado del desplazamiento de población por el conflicto armado. Por ejemplo, la guerra ha urbanizado Angola, con un estimado del 60 por ciento de la población que ahora vive en las ciudades, tres cuartas partes de ellos en asentamientos informales. Esta población carece de un título legal claro sobre la tierra que ocupan y sufren una creciente exclusión social y económica que impide su plena participación en la recuperación de la posguerra (Cain, 2007)

En los países de África, Asia y América Latina, en donde existen altos índices de pobreza y desigualdad, se ha encontrado que además de la carencia de una vivienda adecuada para 869 millones de personas en 2001 (excluido China) (UN-Habitat, 2003b), se identifican graves problemas, tales como: altas tasas de mortalidad materna y mortalidad perinatal, (Anastasi, y otros, 2017), mayores tasas de prevalencia de violencia de género (Swart, 2012), altas tasas de homicidios (Souza y Miller, 2012); alta prevalencia de consumo de drogas (Ghulam, Verma, Sharma, Razdan y Razdan, 2016); la venta de drogas (Oliveira, Silva, Alves y Prates, 2015), el aislamiento social de la población (Muhammad, 2016), mayor presencia de enfermedades intestinales (Sánchez-Vega, y otros, 2009), falta de

¹⁶ “La exclusión social es una acumulación de barreras y límites que dejan fuera de la participación en la vida social mayoritariamente a quienes la padecen. De este modo la pobreza se ha convertido en un término más restrictivo, referido específicamente a los aspectos económicos, mientras que el concepto de exclusión es más amplio y toma en consideración otras situaciones, como son: 1. La pobreza económica extrema [...], 2. Grandes dificultades de acceso al empleo [...], 3. Acceso muy limitado a la educación [...], 4. Dificultades para hacer efectivo el acceso a la salud [...]; 5. Falta de acceso a una vivienda digna... 6. Grandes dificultades en el ámbito de las relaciones familiares y sociales” (Roldán, Giráldez, & Nogués, 2013).

letrinas, conexión con una fosa séptica o alcantarillado (Mundu y Bhagat, 2008), presencia de parásitos y desnutrición en los niños en edad preescolar (Awasth, y otros, 2008), problemas medio ambientales (Olthuis, Benni, Eichwede y Zevenbergen, 2015), propensión a eventos catastróficos como incendios e inundaciones (Murray, 2009; Amorcho, 2008, 2010, 2012) y mayor riesgo de sufrir desastres naturales (Serna, 2010).

En los últimos años, con los procesos de globalización, que ha impulsado cambios económicos, culturales, tecnológicos, financieros y políticos a nivel mundial, se empieza a observar el resurgimiento del problema de la falta de vivienda en algunos países de Europa, a la par que se ha propiciado la crisis del Estado de Bienestar. Esto lo refleja *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003* (UN-Habitat, 2003a) en el que se señala que en Europa el seis por ciento de la población vive en asentamientos informales y en 2009 el *Informe sobre Población y Condiciones Sociales* elaborado por Eurostat menciona que el seis por ciento de la población de la Unión Europea sufrió privación de vivienda grave (Juan, 2012, p. 456), Algunos algunos autores señalan además que,

las áreas habitables en las ciudades europeas, una vez construidas para la población trabajadora de la sociedad industrial, ignoran estructuralmente las diferentes necesidades sociales de los ciudadanos de hoy. El actual desarrollo destructivo de los suburbios europeos ya están formando "terceras ciudades", subdesarrolladas y zonas de pobreza marginadas (Hauermann 1997; Oelschlagel 1996 en Matthies, Narhi, & Ward, 2001, p. 7).

Por otra parte, Juan (2012) menciona que el “alquiler social, o de promoción pública, tradicionalmente observado por los estados como una solución habitacional para las personas con menores ingresos económicos, fundamentalmente en los países de la Europa del Sur, ha comenzado a retraerse y ser objeto de debate” (Juan, 2012, p. 452).

A pesar de que en varias ciudades de España se ha realizado esfuerzos para la atención del chabolismo¹⁸; aún persisten núcleos chabolistas en varias ciudades (Madrid, Sevilla, Áviles). Las características actuales de estos asentamientos urbanos pobres han variado,

¹⁸ Entre otros, el realizado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía que aprobó el Plan Integral de Erradicación del Chabolismo de Andalucía en 1997 (Defensor del Pueblo Andaluz, 2005)

dado que la composición poblacional corresponde a población migrante internacional y también están constituidos por población gitana (española y portuguesa) y nativos, algunos de ellos víctimas de desahucios hipotecarios¹⁹, como sucede en la Cañada Real Galiana en inmediaciones de Madrid, que muestra un contexto sociocultural diverso siendo el principal problema la carencia de vivienda adecuada para una buena parte de la población. La intervención social que se realiza para la atención de la pobreza urbana en este chabolismo español del siglo XXI, se enmarca en la actuación tanto de entidades públicas, como de las organizaciones no gubernamentales y la empresa privada enfocada a mejorar la convivencia intercultural, estando aún pendiente la resolución del problema de la vivienda y la inclusión social.

La carencia de vivienda para las personas de bajos ingresos en algunos países de Europa contrasta con el incremento del número de viviendas vacías en ciudades como Madrid o Londres. Así, en Madrid se contaron 153.101 viviendas vacías que equivale 10% del total de la ciudad, donde hay 1,5 millones viviendas según el censo de 2011.” (Serrato, 2016), mientras que en Reino Unido, según las propias cifras del gobierno, se encontraron 200.000 propiedades que han estado vacías por seis o más meses (Mckenzie, 2018)

Otro hecho relacionado con el resurgimiento de asentamientos informales está relacionado con el declive industrial en ciertas áreas, el fenómeno de las *shrinking cities* o ciudades en proceso de encogimiento que se presenta en los países del hemisferio norte. Por ejemplo, el declive industrial de Detroit ha reducido en un 50% su población en los últimos cincuenta años. Este declive se inscribe en la historia de las ciudades posindustriales en Norteamérica. El auge de la industria automotriz y del sector manufacturero hasta los años treinta y su caída a partir de la automatización de la producción puso fin a los años de gloria del cinturón de óxido²⁰. A partir de esta crisis, se ha presentado una polarización socio-económica y racial de la ciudad hacia principios de los noventa, en la que se tiene que los afro-descendientes son mayoritariamente residentes del centro de la ciudad (76%), mientras que sólo llegan a ser el 6% de los residentes en la periferia. A pesar de los problemas de Detroit, los suburbios continúan siendo áreas de

¹⁹ Cabe señalar que en España “el número de ejecuciones hipotecarias (procedimiento judicial que culmina con la pérdida de la propiedad y el desalojo forzoso) se incrementó un 290% entre 2007 y 2012”. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu14/bp-07.html>

²⁰ La región que se extiende al oeste de Nueva York hacia los estados de Ohio, Michigan e Indiana, dada las óptimas condiciones de producción: abundante agua, energía por las cataratas y un gran número de asalariados inmigrados (Sugranyes, 2011).

altos ingresos (13% más que el promedio nacional), esta periferia urbana de Detroit, *sprawl*, corresponde con la zona donde viven los sectores más ricos. Por otra parte, en los barrios de los obreros se aprecian casas abandonadas y en ruina progresiva, también están abandonadas las antiguas fábricas las que se han convertido en vertederos. Estos espacios “muertos y podridos” los residentes de Detroit los llaman *slum* (Sugranyes, 2011, pp. 38-40).

A partir de lo anterior, en el siguiente apartado se identifican las formas de intervención de los asentamientos informales que van desde el *slum clearance*, en sus distintas variantes, hasta los procesos de mejoramiento de barrios o los procesos de realojamiento en viviendas sociales, esto último en el contexto europeo y norteamericano. Se apreciará cómo varían los enfoques de estas intervenciones según el país y su forma de organización política, social y económica.

1.4 La intervención de los barrios y asentamientos informales en la ciudad

La intervención de los asentamientos informales siguió tres líneas principales. La primera, dada en los Estados socialistas; la segunda intervención dada en Europa, Norteamérica y Australia; y la tercera, la acontecida en los países del Sur. En los Estados socialistas como la antigua Unión Soviética, los planificadores enumeraron los objetivos sociales con una función de modelo general para las ciudades, incluyendo la idea de mejores personas en una sociedad mejor y el rechazo de la ciudad del capitalismo, los barrios marginales (*slums*), el lujo excesivo y el hacinamiento atroz (Dolgy, 1971 en Engel, 2006). La Unión Soviética tuvo como punto de partida la búsqueda de un nuevo tipo de ciudad como reacción a las condiciones de vida degradantes en las ciudades industriales de finales del siglo XIX. El orden espacial de las ciudades debería reforzar el objetivo socialista de abolir clase y diferencia social, o prevenir esto, y fomentar la integración de grupos sociales. Esto condujo a una mezcla socioespacial sin separación socioprofesional en los distritos urbanos (Engel, 2006).

En este tipo de Estado la propiedad privada fue puesta bajo control estatal. El acceso estatal a la tierra y la consiguiente instalación de acceso a grandes sitios de manera adecuada ubicaciones seleccionadas permitieron la realización de proyectos de construcción complejos y muchos proyectos de la ciudad. No hubo construcción de viviendas privadas (Bater, 1980 en Engel, 2006).

En otro Estado socialista, China, la intervención estatal limitó la cantidad y el tamaño de los asentamientos urbanos siendo capaz de frenar una mayor expansión de ciudades y pueblos, eliminando los asentamientos informales al hacer que los residentes urbanos de las grandes ciudades se reubicaran en el campo remoto, con fines políticos o ideológicos. A pesar de la notable industrialización de China en corto tiempo, el crecimiento de la población urbana se había mantenido anormalmente bajo durante décadas hasta hace poco. Los académicos han identificado la experiencia China de crecimiento urbano limitado como una 'caso único' porque contradice la expectativa teórica normal de un paralelo relación entre industrialización y urbanización (Lin, 1999).

Por otra parte, en los países de Europa, el problema de la vivienda fue explicado y abordado durante el siglo XIX desde diversas posturas. Según Díaz (1992), la intervención sobre la vivienda insalubre en la mayoría de los países europeos en ese periodo pueden agruparse en tres grandes corrientes: 1. La preocupación higienista, 2. Las intervenciones duras y 3. El reformismo y la crítica radical (Cortés, 1995, p. 56).

Los enfoques higienistas se apoyaron en las investigaciones médicas de la época que fundamentaban la necesidad de una intervención en los denominados arrabales, cortijos y barrios pobres de la ciudad, considerados como focos de enfermedades y epidemias. Díaz define así la intervención higienista,

[...] implica, pues, actuar en medio abierto, derribar barrios, construir casas higiénicas y baratas que a la vez favorezcan la salud del obrero, lo hacen propietario y por tanto conservador. Se intenta cerrar las tabernas y los tugurios inmorales, combatir la tuberculosis, inculcar la virtud de la limpieza, desterrar vicios, etc., imponiendo la armonía social [...] (Díaz, s.f. en Cortés, 1995, pp. 56-57).

Las intervenciones duras implicaban actuaciones de gran profundidad en la ciudad, especialmente en aquellas áreas denominadas como conflictivas y problemáticas desde el punto de vista higiénico y social, es decir, en los barrios pobres. Los mecanismos empleados en este tipo de intervención fueron dos: la reforma interior y los ensanches. Estos mecanismos suponen técnicas urbanas de intervención física en el territorio de la ciudad, que aunque se habían aplicado en el siglo XVIII, será en el XIX cuando se hacen de forma sistemática, planteamientos que se plasmaron en proyectos urbanísticos de gran envergadura. El ensanche de las ciudades fue posible gracias a la demolición de las murallas, se adoptó esta alternativa para encajar los nuevos ensanches con el centro de la ciudad (Cortés, 1995, p. 57).

Por otra parte, la técnica de la reforma interior, por ejemplo, se fundamentó en España con la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 y la Ley sobre Saneamiento y Mejoras en el interior de las Grandes Ciudades de 1895. Según Capel (1983), la reforma interior se realizaba a partir de tres tipos de operaciones, la primera consistía en la mejora de los servicios de los barrios del centro de la ciudad; la segunda, la parcelación de los espacios vacíos existentes y, la tercera, la realización de unos trazados y alineaciones para remodelar la trama antigua (Capel, 1983 en Cortés, 1995).

El movimiento reformista se expresa de distintos modos. Por lo general, apuntaba a solucionar el problema de la vivienda sin generar cambios profundos en la estructura social. Estos reformistas provenían de distintos sectores de la sociedad decimonónica, algunos eran empresarios, otros eran filántropos, religiosos y algunos intelectuales. En este grupo se ubican las actuaciones dadas por Octavia Hill en Inglaterra (1877) o las realizadas por Jane Addams (1892) en los Estados Unidos, posteriormente, sus planteamientos serían tenidos en cuenta para el desarrollo de políticas públicas sociales, encaminadas a atender, por un lado la falta de vivienda adecuada y, por otro, la atención de la pobreza urbana en ciudades como Londres y Chicago.

Las actuaciones reformistas en España incluyeron actuaciones que se pueden señalar como en una etapa pre-intervencionista basadas en la caridad y la beneficencia. Así, se encuentran la Constructora Benéfica fundada en 1875 en Madrid por Andrés Borrego, Méndez Álvaro y Concepción Arenal definiéndose como una asociación de caridad y benéfica. A principios de siglo, en 1906 se crearía la Sociedad Benéfica Española de casas higiénicas para obreros y clases modestas. También, al igual que en otros países se identifican patronos filántropos como Guëlf en Barcelona y Artacho en Valencia (Cortés, 1995, p. 60).

Desde el enfoque crítico-radical (escuela clásica marxista) se tiene como uno de los principales exponentes a Engels, quien a finales del siglo XIX consideró que el problema de la vivienda era imposible resolverlo bajo el capitalismo (Engels, 1887/2006) y criticó las acciones que realizaron los filántropos e higienistas de la época. Según su percepción, el “fondo de la solución, tanto burguesa como la pequeño burguesa, del “problema de vivienda” es que el obrero sea propietario de su vivienda” (Engels, 1887/2006, p. 13). Engels consideraba que esto llevaría a la desarticulación del movimiento obrero y la perpetuación de las relaciones de opresión y explotación de la clase obrera. Señalaba que,

[...] los burgueses humanitarios se encendieron en noble emulación por ver quién se preocupaba más por la salud de sus obreros. Para acabar con los focos de epidemias, que no cesan de reanudarse, fundaron asociaciones, publicaron libros, proyectaron planes, discutieron y promulgaron leyes. Se investigaron las condiciones de habitación de los obreros y se hicieron intentos para remediar los males más escandalosos (Engels, 1887/2006, pp. 44-45)

Las condiciones infrahumanas en las que vivían los obreros, el ejército de reserva y el denominado *lumpenproletariado* en ciudades industriales como Londres a finales del siglo XIX, alojados en buena parte en las denominadas casas insalubres, continúan siendo asunto de interés para los filántropos y los médicos higienistas, quienes realizaron actuaciones para atender la pobreza urbana e implementaron diversas reformas sociales.

Como señala Capel (1983), la respuesta de la burguesía como clase dominante al problema de la falta de vivienda de la clase obrera no se produce por razones altruistas “sino para defender sus propios intereses, su propia supervivencia” (Capel, 1983, p. 20 en Cortés, 1995, p. 55). La intervención de la burguesía sobre el problema de la vivienda está motivado por el miedo a que las epidemias que acontecían en los barrios obreros se trasladaran a los barrios de la burguesía, el temor a la insurrección de los obreros pobres, que podría socavar los privilegios sociales de la clase dominante y el interés por detener el “deterioro de la moral y las costumbres tradicionales” (Hall, 1991, p. 56 en Cortés, 1995).

Durante los primeros años del siglo XX, la atención de la pobreza pasa de la filantropía a la beneficencia pública impulsada por el Estado. Castell señala que tal vez con lo que aconteció en el Estado británico, con la aprobación de la ley de urbanismo y vivienda de 1919, se da el primer paso en la intervención de un Estado en la garantía del derecho a una vivienda, en sus palabras,

El 25 de diciembre de 1915 se aprobó una ley de restricciones de alquileres y de intereses hipotecarios que establecía el control de los alquileres de las viviendas modestas. Ante reivindicaciones aún más apremiantes, en particular con la movilización de militantes en las áreas industriales de todo el país, el Parlamento aprobó una ley de vivienda y urbanismo en 1919, en la que se ordenaba a los gobiernos construir viviendas para los trabajadores y aportar los fondos necesarios para ello. Por primera vez en la historia, la vivienda era considerada como un derecho del pueblo y se hacía al Estado responsable de ello. Había nacido la vivienda pública (Castells, 1986, p. 59).

La Huelga de Alquileres de Glasgow impulsada por la clase trabajadora fue el factor principal que “impuso una nueva política de vivienda contra los intereses financieros e inmobiliarios” (Castells, 1986, p. 60) que se había opuesto con éxito a cualquier intervención del Estado.

A mediados del siglo XX se abre una nueva etapa en la manifestación del problema de la vivienda, a partir de la Primera y Segunda Guerra Mundial que incidió en la destrucción de las ciudades implicadas en el conflicto armado, dejando sin vivienda a cientos de miles de personas en Europa. Además de esto,

[...] Este hecho unido a las exigencias de reconstrucción masiva ligadas al desarrollo económico de tres décadas de industrialización y urbanización a gran escala, el *boom* demográfico y los procesos de descolonización en marcha en las antiguas potencias coloniales europeas, no harán sino acentuar la determinación de los estados nacionales por enmarcar y promover el desarrollo de sistemas públicos de vivienda social. Es entonces que la vivienda pasa a ser decididamente una tarea de los gobiernos nacionales en los países europeos de posguerra [...] (Czischke, 2008, p. 77).

Las viviendas sociales desarrolladas por los Estados en las ciudades del norte de Europa, y en menor medida en Norteamérica y en Australia, fueron construidas como parte de la renovación urbana con los programas de eliminación de tugurios (“*slum clearance*”), especialmente durante el apogeo del estado de bienestar keynesiano posterior a la Segunda Guerra Mundial. En este periodo se demolieron áreas viejas y superpobladas de infraviviendas privadas para dar paso a nuevos bloques de viviendas que proporcionaron viviendas de alquiler físicamente mejoradas y asequibles para los trabajadores y sus familias (Watt, 2017).

En varios países del norte de Europa, la vivienda social adoptó una forma “masiva” en vez de “residual” (Harloe, 1995 en Watt, 2017) en el sentido de que no albergaba sólo a los más pobres y vulnerables, sino que atendía grandes tramos de la población, notablemente la clase obrera industrial. Sin embargo, esta extensa disposición no equivalía al universalismo que dominaba otros sectores del Estado de Bienestar keynesiano de la posguerra, como la salud, la educación y la seguridad social. En contraste con el norte de Europa, la vivienda social era mucho menos prominente en las ciudades de EE.UU., Canadá y Australia y tendía a operar a través de un modelo explícitamente “residual” de provisión que principalmente atiende a los pobres y

especialmente a los grupos minoritarios racializados (Darcy, 2010; Harloe, 1995; Hirsh, 1983; Wacquant, 2008 en Watt, 2017).

En Occidente, durante el siglo XX, en los países donde se instituyó el Estado de Bienestar, los gobiernos atendieron la necesidad de vivienda de diversas formas. Una fue el acceso a la vivienda social a partir de programas de construcción de vivienda pública, otra, los alquileres sociales y la provisión de alojamiento provisional a través de los servicios sociales (institucional en centros de acogida, alojamientos supervisados, Foyers²¹). También surgieron estrategias para garantizar la provisión de vivienda desde la acción de instituciones sin ánimo de lucro, por ejemplo la *Empty Homes Agency*²² de Reino Unido (Muñoz, 2008, pp. 115-134).

Mientras que el Estado del Bienestar se consolidó en Europa a la par de los procesos de industrialización, en América Latina se siguió un enfoque residual acerca del bienestar social (Lampis, 2011) y su proceso de urbanización se ha caracterizado con lo que se denominó *populismo urbano* (Castells, 1986).

Además, en la década de los años ochenta la ideología del libre mercado implantó en estos países el Consenso de Washington²³ (Czarnecki, 2013) que llevó a la asignación de un menor gasto público social, por lo que la atención de los problemas de vivienda para la población pobre se dejó, una vez más, en manos del mercado y en diversos actores que controlaron los procesos de urbanización informal en las periferias de las ciudades latinoamericanas. Según Gilbert (2001),

En la actualidad, demasiados gobiernos en América Latina ignoran el problema habitacional. Planifican su desarrollo económico y social sin dar provisión adecuada a la

²¹ “El Foyer en Europa se define como un centro juvenil en el que se desarrollan un conjunto de acciones que pretenden desarrollar el potencial de los jóvenes en riesgo de exclusión social [...]. A través de ellos, se proporciona un servicio integral a los jóvenes proveyéndoles de alojamiento integrado con un servicio de formación, búsqueda de trabajo, apoyo personal y motivación, estableciendo un puente hacia la independencia y emancipación posibilitando a los jóvenes con menos oportunidades de desarrollar todo su potencial. Hoy por hoy, hay cerca de 130 Foyers en el Reino Unido después que en los años 90 la iniciativa original de Francia se extendiera. Los Foyers surgieron después de la Segunda Guerra Mundial, cuando un gran número de trabajadores rurales migra a la ciudad evolucionando hasta los días de hoy hacia proyectos para jóvenes trabajadores, estudiantes y desempleados” (Muñoz, 2008, p. 127)

²² “[...] es una entidad sin ánimo de lucro creada en 1992 para ejercer de mediador entre la administración, los propietarios de viviendas vacías y las entidades sociales de vivienda con el objetivo de disminuir la infratilización de viviendas a través de soluciones innovadoras” (Muñoz, 2008, p. 127)

²³ El consenso se caracteriza por mantener la disciplina fiscal, la eliminación de los subsidios, el aumento de los ingresos fiscales, la liberalización de las tasas de interés, los tipos de cambio flexibles, la liberalización del comercio exterior y el aumento de los flujos de inversión extranjera, la privatización, la desregularización y el establecimiento del derecho a la propiedad privada (Czarnecki, 2013, p. 181).

vivienda. Hay muchas razones para ello, pero claramente ni la política económica ni la política social debían ignorar el rol tan importante que puede jugar la política habitacional para mejorar el bienestar personal (Gilbert, 2001, p. 6).

El BM cambió la estrategia del Consenso de Washington (crecimiento basado en el uso intensivo de mano de obra, capital humano y redes de asistencia social para los más pobres) hacia el planteamiento de la igual importancia en la estrategia de las “tres piernas” del Posconsenso de Washington (oportunidad, empoderamiento y seguridad) que marca las estrategias del Banco Mundial sobre protección social en sus informes sobre desarrollo de 1990 y 2000. Esto llevó a la creación de una red de asistencia social, asumiendo que unos pocos subsidios condicionales, de limitada cobertura, se constituyeran en la promesa para la superación de la pobreza (Lampis, 2011).

Entre los cambios dados en la política de vivienda en los años ochenta en los países del Norte, según Lundquist (1992) se encuentran, entre otros, el desmantelamiento de las operaciones institucionales que financiaban la producción de viviendas y la privatización del sector público de viviendas, haciendo propietarios a los usuarios (Lundquist, 1992 en Cortés, 1995, p. 93).

Durante muchas décadas, la vivienda social ha sido una parte importante en la provisión de viviendas en Europa, tanto en la inversión en nueva construcción y regeneración, como también en proporcionar viviendas asequibles adecuadas para una amplia gama de ciudadanos europeos. Desde la década de 1980 este papel se ha visto amenazado cuando aumentaron las presiones sobre el gasto público, la liberalización y la privatización se volvieron cada vez más importantes y las tenencias alternativas se volvieron más disponibles (Whitehead y Scanlon, 2007, Scanlon y Whitehead, 2008 en Kathleen Scanlon, 2015).

En los países altamente industrializados, a pesar de haber hecho avances espectaculares en la atención de la falta de vivienda para la población de bajos, o ningún ingreso, y de haber construido un sistema de provisión de vivienda donde el Estado sigue jugando un papel importante en la provisión de vivienda social, en años recientes se observa la presencia de asentamientos informales e infravivienda en algunas ciudades del sur de Europa. Como señala López de Lucio:

La parte de la sociedad marginalizada en las democracias occidentales es todavía una minoría (más amplia en EE.UU., desde luego), pero la incapacidad progresiva de los

mecanismos de integración y de redistribución de renta (motivada por las políticas económicas restrictivas neoliberales y por el creciente desmantelamiento del «welfare state»), suponen una indudable amenaza para la propia supervivencia pacífica de tales democracias (López de Lucio, 1993, p. 211).

En relación a la nueva problemática urbana, o cuestión urbana, Harloe (2001) reflexiona que en algunos aspectos ésta marca un receso con formas de pensar previas que fueron predominantes en el último cuarto del siglo XX, las tradiciones socialdemócratas, marxistas y neoliberales. Nociones de la relación de la economía capitalista al desarrollo urbano y las desigualdades sociales, de pobreza y de clase social ha cedido el paso a un nuevo discurso de competitividad, cohesión social y exclusión, y capital social. El énfasis está ahora en las ventajas de las principales ciudades en una economía globalizada como centros de negocios competitivos, cultura, creatividad e innovación (Harloe, 2001).

El problema urbano se ha redefinido en términos de una supuesta falta de cohesión social, que en última instancia conduce a la exclusión social y económica. En este nuevo concepto se incluyen temas antiguos (pobreza, delincuencia y calidad de vida), pero ahora se consideran no como síntomas de fracaso urbano, sino obstáculos potenciales para el éxito competitivo, tanto para las propias ciudades como para las economías nacionales. A la par que existe preocupación por la competitividad, también existe un mayor énfasis en la necesidad de responder a la situación de aquellos que no se benefician de la economía exitosa -los socialmente excluidos. Sin embargo, esto se separa de la ideología socialdemócrata; por ejemplo, con un ataque a la 'dependencia' del bienestar, así como un fuerte énfasis en la autosuficiencia individual y comunitaria y en una concepción conservadora de comunidad y una vuelta a 'valores centrales' (Harloe, 2001)

En una crítica al *Informe sobre Desarrollo del Banco Mundial de 2009* se señala que los autores de este informe intentan demostrar que la aplicación de paradigmas habituales de la economía neoliberal a temas urbanos, que incluye dejar fuera al Estado de su tarea de regular seriamente el mercado de suelo y propiedad inmobiliaria y minimizando las intervenciones de planificación urbana regional y espacial en pro de la justicia social y la igualdad regional, aumentará el crecimiento económico (la acumulación de capital). Sin embargo, en estos análisis, los autores de ese Informe, no tomaron en cuenta las consecuencias sociales y medioambientales de sus propuestas, más bien pensaban que las ciudades que proporcionan mercados fluidos para el suelo, la propiedad inmobiliaria y otras instituciones de apoyo (protección de los derechos de propiedad, la ejecución

obligada de los contratos y la financiación de la vivienda), prosperarían probablemente con el tiempo a medidas que modificarían las necesidades del mercado (*World Development Report 2009* en Harvey, 2013, p.53).

Desde el contexto abordado, a continuación se presentan las diversas intervenciones realizadas durante el siglo XX y lo corrido del XXI, que tuvieron como fin “controlar”, “erradicar”, regularizar, remodelar, mejorar los barrios y asentamientos informales, según las formas de pensar el problema urbano de acuerdo al momento histórico y el país. Como se apreciará, la terminología empleada para intervenir los asentamientos informales varía de acuerdo a la definición de estos lugares, así como al enfoque adoptado para solucionar el problema habitacional y la atención a la pobreza, de acuerdo al país, e incluso al interior de ellos, y a la época.

1.4.1 Erradicación

El *slum clearance* tuvo sus orígenes intelectuales y prácticos en el siglo XIX mientras que la reurbanización de la ciudad se originó en la década de 1930. En Inglaterra en la década de 1930 más de un millón de personas fueron desplazadas y realojadas en ese periodo. La remoción de *slums* tomó varias formas diferentes. En ocasiones, se reconstruían las viviendas en el sitio, y otras veces construían edificios suburbanos, en este último caso, la remoción de asentamientos informales estaba relacionada con la descentralización y, de hecho, al comienzo del período, la "descongestión" de las ciudades solía ser más importante en la lucha contra los barrios marginales que la eliminación de las viviendas inadecuadas (Yelling, 2004).

Yelling (2004) señala que a su vez la reconstrucción de las viviendas *in situ* vincula con un tema más amplio de "redesarrollo" (*redevelopment*), un término aplicado a la reconstrucción a gran escala del distrito urbano. Tal reurbanización era todavía de una clase esencialmente dirigida a la mejora de las condiciones de las viviendas, pero implicaba la eliminación de viviendas inadecuadas, consideraciones que caían dentro de la planificación de las ciudades (Yelling, 2004).

En Estados Unidos, después de la crisis de 1929, el gobierno emprendió a lo largo de varios años programas de *Urban Renewal Administration* demoliendo *slums* y barrios deteriorados (denominados zonas decadentes de las ciudades) y pasó a emplear asistentes sociales y/o subvencionar instituciones sociales para el desarrollo de acciones educativas.

"Los que salían de las casas viejas (bajo protesta) y los que entraban en las nuevas casas necesitaban un desarrollo personal que los adapte a las nuevas estructuras (BIDDLE, 1972)"²⁴ (Paiva, 2013, p. 44).

La práctica de eliminación se ha aplicado en diferentes países y momentos. Según Byrnes (2003) en Francia las autoridades de Asnières usaron términos como "eliminar", "liquidar", "reabsorber" *bidonvilles*. La palabra "liberar", después de 1945, está asociada a la idea de recuperación de tierra que ha sido ocupada por extranjeros, dando a entender que la tierra en la zona norte pertenecía a la ciudad y no pertenecía a los inmigrantes que la ocuparon ilegalmente. Para el caso del municipio comunista de Saint-Denis, entre 1950-1970, el proyecto de reabsorción de *bidonvilles*, fue presentado como un proyecto humanitario más que un proceso de liberación de tierras. La palabra "liberación" rara vez apareció en las discusiones sobre *bidonvilles* en Saint-Denis (Byrnes, 2003). Por su parte, Blanc-Chaléard (2012) señala que en Francia,

El primer plan de reabsorción empezó en 1958, justo después de la instauración de la Quinta República. En aquel entonces, las chabolas eran esencialmente argelinas y los temas urbanos no se consideraban políticamente prioritarios. La prioridad era la guerra de Argelia. La reabsorción de las chabolas fue inscrita dentro de la política voluntarista que el estado quería llevar a cabo en la metrópoli con respecto a los *franceses musulmanes de Argelia* (Blanc-Chaléard, 2012, p. 68).

En la capital de España, Madrid, se han presentado distintas intervenciones urbanísticas para el control del chabolismo. Es así como durante los años de la dictadura se realizaron operaciones de limpieza y absorción efectuadas por el Ministerio de la Vivienda. A partir del Plan de Absorción del Chabolismo se construyeron Unidades Vecinales de Absorción (UVA), poblados mínimos agrícolas y poblados dirigidos, en los que se ubicaba transitoriamente a la población para derribar las chabolas o infraviviendas. Este tipo de viviendas resultaron en muchos casos siendo permanentes -durante más de diez años- y generó procesos de segregación socioespacial (Moya, 1976). La UVA, consistía

[...] en hacer viviendas temporales (unos 5 años) que instaladas en los mismos lugares que las chabolas, permitieron transvasar a sus habitantes hasta que los mismos tuvieran medios de acceso a una vivienda definitiva, que en general se pensaba que la suministraría

²⁴ Traducción del portugués.

el Estado [...]. Han pasado trece años y la misma gente vive en las mismas UVAS (Moya, 1976, p. 75)

A pesar de que en Madrid, desde mediado de los años ochenta ha implementado programas de realojamiento dirigidos principalmente a minorías étnicas residentes de núcleos chabolistas, entre 2010 y 2013 el Ayuntamiento adelantó el derribo y desalojo del Poblado Puerta de Hierro sin brindar solución de alojamiento a algunas de las familias asentadas en el lugar, argumentando que éstas no se encontraban en el censo de núcleos chabolistas. Este hecho fue calificado por Amnistía Internacional como “desalojos forzosos, ya que se han producido sin respetar las garantías de protección de derechos humanos que todo desalojo debe asegurar” (Amnistía Internacional, 2013b).

A principio del siglo XX y hasta mediados de los años sesenta, al igual que sucedió en Europa, los barrios pobres o asentamientos informales latinoamericanos fueron vistos como focos de epidemias y malestar. Es por eso que los gobiernos de turno, la mayoría dictatoriales, realizaron acciones de erradicación de tugurios, villas y favelas.

Algunas de las intervenciones de erradicación más importantes fueron las de las Favelas de Río de Janeiro²⁵ con la construcción de villas populares (en el distrito *Estácio de Sá*) para el alojamiento de los más pobres realizada por el prefecto Perira Passos (1902-1906), las acciones realizadas por Carlos Sampaio (1920-1922) “para “limpiar” totalmente los principales focos de favelas: los morros de Providencia, de San Antonio, Gávea-Leblon” (Parisse, 1969 en Maguiña & Manrique, 1983, p. 44) y lo realizado por el Ingeniero Alfred Agache quien fuera autor del primer mapa de “extensión, remodelación y embellecimiento” de Río abordando la cuestión de las favelas (1927-1930) (Parisse, 1969 en Maguiña y Manrique, 1983, p. 44). El plan de este urbanista francés, denuncia el peligro que representa la permanencia de la favela. Por eso, en 1937 el Código de Obras prohíbe la creación de nuevas favelas, reconociéndose por primera vez su existencia y la Administración se dispone a controlar su crecimiento (Valladares, 2000).

También se evidencia el papel y la acción de Mattos Pimenta en los años 1926-1927, cuando junto a la prensa carioca y a los poderes públicos emprendió la primera gran campaña contra la favela en nombre del proyecto mayor de remodelación de Río de Janeiro. Pimenta señaló la transformación de la favela en problema, con una denuncia que combinaba el discurso médico-higienista con el reformismo progresista y el pensamiento

²⁵ Capital de Brasil desde 1763 hasta 1960.

urbanístico en ascenso. A través de una estructurada campaña ocupó durante dos años los principales diarios de la ciudad transmitiendo la imagen de la favela como "lepra de la estética"²⁶ (Valladares, 2000).

De Souza Pereira (2011) señala que a partir de las políticas públicas en las favelas cariocas desde la década de los años cuarenta, se realizaron diversas intervenciones. Las políticas públicas a veces pretendían removerlas, otras veces su objetivo era urbanizarlas (a veces las dos cosas), esto dependía del escenario político, la imagen de la favela y los intereses implicados. Destaca como ejemplos de la vía de remoción en Río de Janeiro, la construcción de los Parques Proletarios (a principios de la década de 1940); el Gobierno de Carlos Lacerda (en la primera mitad de los años 1960); y las acciones de la Coordinación de la Vivienda de Interés Social del Área Metropolitana del Gran Río - CHISAM (en el período militar) (De Souza Pereira, 2011, p. 3).

Otras acciones de erradicación de este tipo de asentamientos se da en las villas miseria de Buenos Aires (1966 y después de la dictadura militar). En 1977, "nuevamente se recurre a la erradicación de asentamientos precarios al decretarse, en ordenanza municipal, la eliminación compulsiva de villas de emergencias" (Cravino, 2001 en García, 2007). Esto se denominó como, la *política de erradicación de villas de emergencia (PEVE)* que implicó la eliminación de villas y el traslado de los habitantes y quema de viviendas. Así, al final de la dictadura en Buenos Aires se había erradicado 200.000 personas de las villas y su destino fue diverso, la mayoría fueron trasladados a las afueras de la ciudad (el Gran Buenos Aires) y de inmediato poblaron nuevos asentamientos, otros se beneficiaron de los planes de vivienda en zonas del sur de la ciudad, ubicadas lejos del centro, con carencia de infraestructura urbana, presencia de basurales y alta contaminación. (Bettanin, 2010, p. 108).

Intervenciones similares se dan en los barrios de Caracas entre 1952 y 1957 con la dictadura de Marcos Pérez Jiménez. Con ello, se pretendía lograr "[...] la liquidación de las condiciones del rancho miserable que alojaba a las clases sociales más necesitadas [...]" (Martín, 1994, p. 344 en García, 2007). Esta política de erradicación de tugurios, favelas y villas ha sido fuertemente criticada, por su enfoque autoritario que llevó a la segregación socio-espacial de millares de familias.

²⁶ El paralelo con la lepra, considerada la enfermedad de los malditos en la Edad Media y en los años veinte es vista como la peor de las enfermedades existentes. (Valladares, 2000)

Desde otro contexto, en Nigeria, las primeras experiencias de demolición de "barrios marginales" datan de la década de 1920 cuando se llevaron a cabo en Lagos por la Junta de Desarrollo Ejecutivo de Lagos en respuesta a la peste bubónica que estalló en esos años. Esto fue seguido por la demolición pre-independencia que dio lugar a la celebrada limpieza de Isale-Eko para darle a la visita de la Reina de Inglaterra una vista agradable del área (Agbola y Jinadu, 1997).

Las razones en las que se amparan las autoridades locales para realizar los desalojos²⁷ y demoliciones son múltiples. En Lagos, los desalojos de asentamientos como Maroko realizado en 1990 tuvo los siguientes argumentos explícito: que los residentes eran ocupas ilegales en tierra que el gobierno alegaba que adquirió desde 1972; que dicha tierra está ocupada 1.5 metros arriba nivel del mar y, por lo tanto, era susceptible de inundación y completa sumersión; y que el ambiente total del asentamiento estaba descuidado y era peligroso y presentaba un riesgo de epidemias de enfermedades. Sin embargo habían otras razones implícitas: Maroko se encontraba incómodamente cerca de las tierras y propiedades a precios muy altos de Ikoyi y La isla Victoria y fue considerado como una monstruosidad por estos barrios de altos ingresos. El miedo a las epidemias y la alta tasa de criminalidad asociada con Maroko no se ganó la simpatía de sus vecinos ricos, además que Maroko podría ser la tierra de expansión de los límites de esos barrios, situación que se hizo realidad, una vez que los habitantes había sido desalojado (Agbola y Jinadu, 1997).

El gobierno que asumió funciones posteriores a la independencia de Kenia del dominio colonial británico en 1963, tampoco mejoró las condiciones de los asentamientos informales. Las intervenciones realizadas inicialmente se redujeron a medidas de control para reducir la migración de la población hacia la ciudad y, luego, con el pretexto de "mantener la ley y el orden", adoptó la medida más radical de la eliminación de asentamientos humanos” (Amnesty International, 2009). Estas medidas no detuvieron la proliferación de asentamientos. En cambio, los residentes desplazados se mudaron a otras áreas dentro y alrededor de la ciudad, creando nuevas asentamientos informales y barrios marginales (Amnesty International, 2009).

²⁷ El desalojo es una eliminación involuntaria o enérgica de personas de sus hogares por cualquier medio. (Agbola y Jinadu, 1997).

Por otro lado, en años recientes, en India se han adelantado actuaciones jurídicas en contra de los habitantes de los *pavement dwellers* y *jhuggis* que han llevado a la demolición de estos lugares, o a detener ese tipo de intervención. En 2000, el Tribunal Supremo en *Almitra H. Patel v. Unión of India* ordenó al gobierno de Delhi y otras autoridades eliminar 'Barrios marginales y colonias no autorizadas' en terreno 'público', desposeyendo a un estimado de 3.5 millones de personas. Este Tribunal llegó a describir los habitantes de barrios marginales como 'invasores' considerando como "ilegítima" su demanda de indemnización contra el despojo de sus *jhuggis* (Unesco, 2011, p. 20).

Sin embargo, en años posteriores, en 2010, la Corte Suprema de India decidió en un caso particular afirmar el derecho constitucional de los ciudadanos desfavorecidos a refugio y vivienda en el contexto de Bombay para los *pavement dwellers* o moradores del pavimento, que iban a ser desalojados porque afectaban los derechos de otros ciudadanos a moverse libremente en las vías públicas. En este caso, prevaleció el derecho de una habitante de un *pavement dwellers* y la Corte Suprema determinó la inadmisibilidad de los desalojos forzosos de los ciudadanos empobrecidos (Unesco, 2011, p. 19).

A pesar de este avance, en Nueva Delhi hasta finales de 2017 se siguen realizando demoliciones de 'jhuggis'. En una noticia reciente, se informa que el Primer Ministro de Delhi, pidió a todas las agencias propietarias de tierras en la ciudad que no demuelan 'jhuggis' hasta el final de la temporada invernal²⁸. Esta decisión se tomó posterior a la reunión que mantuvo el Primer Ministro con altos funcionarios de *Delhi Urban Shelter Improvement Board (DUSIB)*, *Delhi Development Authority* y las tres Corporaciones Municipales de Delhi sobre la Política de Barrios Marginales (The Times of India, 2017).

1.4.2 La renovación urbana y la vivienda pública

A finales del siglo XIX en Holanda, el posicionamiento de la administración pública frente al problema de la vivienda para los obreros se dio en el marco de la socialdemocracia. Esto se materializó en 1901 con la Ley de la Vivienda (la *Woningwet*). Esta intervención desde los poderes públicos abarcó diversas medidas que fueron desde “el establecimiento de ayudas a las empresas de carácter semi-filantrópicas [...], el reconocimiento y el

²⁸ "Please do not demolish jhuggis till winters are over, say around February 28, 2018. It's very cold and take a humanitarian approach," he was quoted as saying in the statement" (The Times of India, 2017)

fomento del papel promotor de las cooperativas; la regulación de subvenciones; y el establecimiento del sistema de expropiación del suelo” (Cáceres, 2008, p. 317)

En Inglaterra en 1929 *The National Housing and Town Planning Council* previó la necesidad de construir un millón y medio de viviendas en los 10 años siguientes. En ese mismo año Londres tenía 50 planes de saneamiento en curso o en preparación dirigidos al realojamiento de 70.000 personas (Van der Woude, 1999, p. 37).

A partir de los años ochenta, los gobiernos cambiaron la provisión de vivienda del sector público al sector privado, debido a la agenda administrativa de Thatcher de "Hacer retroceder el estado de bienestar a fines de la década de 1980"²⁹ (Wood, 2003, p.45 en Kleinhans, 2004). Hoy, el 70% de las viviendas están ocupadas por sus propietarios. El sector del alquiler social es el 21% del stock total y es propiedad de asociaciones de vivienda y consejos (Housing Statistics, 2002 en Kleinhans, 2004). El Partido Conservador en el poder en la década de 1980 propició un cambio en la provisión de viviendas sociales de la asignación sobre la base de la "necesidad de vivienda" a ser otorgado de acuerdo con quién lo 'merecía' (Bevan y Cowan, 2016).

Por otra parte, la vivienda pública se introdujo en Nueva York en la década de 1930, surgiendo como la principal solución a los barrios bajos de viviendas de alta densidad que dominaron grandes secciones de la ciudad. El programa de vivienda pública fue diseñado para generar una ciudad moderna que proporcionaría a la clase trabajadora un nivel de vida más alto que incluyera calefacción central, luz y aire en cada habitación, plomería interior, ascensores y espacios verdes abiertos. Los reformadores de Nueva York se inspiraron en los modernista proyectos europeos de vivienda pública de la época, así como sus propios experimentos locales de la ciudad en filantropía y dividendos limitados de vivienda (Bloom, 2008 en Bloom, 2012, p. 421).

En Dinamarca, se siguió la línea de renovación urbana y la rehabilitación de viviendas. En este sentido las políticas danesas operaron a partir de un enfoque estrecho de viviendas insalubres antes de 1970 hasta pasar a las estrategias de renovación urbana sofisticadas y complejas en los años 90 (Hansen & Skifter Andersen 1999, 95-113 en Engberg, 2000). Antes de 1970, las políticas de rehabilitación estuvieron dirigidas a la prevención de las condiciones de viviendas insalubres, aunque las autoridades públicas sólo ejercieron sus poderes para modernizar viviendas insalubres en un grado limitado. Después de 1970, un

²⁹ Traducción de la autora.

programa de eliminación de arrabales refleja un creciente interés del público en la renovación urbana y las autoridades locales llevaron a cabo una política de demolición y reconstrucción de viviendas. Esta estrategia dio lugar a protestas de los residentes que querían preservar y modernizar las propiedades existentes (Engberg, 2000).

Por su parte, la historia particular de la vivienda social de Viena, Austria, se remonta a las primeras décadas del siglo XX, en el periodo posterior a la Primera Guerra Mundial, cuando los gobiernos locales socialdemócratas de Viena (La Viena Roja) tuvieron como objetivo crear un sistema de bienestar que proporcionara mejores condiciones de vida y de vivienda para la clase obrera (Reinprecht 2007 en Zierler, Martinsson, & Weiß, 2013). De acuerdo con Reinprecht (2007, p.36), entre los diferentes programas desarrollados en este período, la construcción de viviendas municipales fue el más ambicioso y de mayor prestigio (Zierler, Martinsson, & Weiß, 2013).

El Ayuntamiento de Viena jugó un papel clave tanto como promotor y propietario, la vivienda social fue construida por toda la ciudad, y por lo tanto tenía un efecto anti-segregación a largo plazo (Zierler, Martinsson, & Weiß, 2013). Sin embargo, en los últimos años ha habido un cambio hacia una mayor mercantilización de la vivienda social en Viena. El bloque de viviendas municipales más reciente fue inaugurado en 2004 (Wiener Wohnen, sf. en Zierler, Martinsson, & Weiß, 2013), desde entonces, no hay más construcción de unidades de vivienda social de propiedad municipal. En cambio, la administración de la ciudad de Viena hace hincapié en la colaboración público-privada y subvenciona la construcción de nuevas viviendas a cambio de un determinado porcentaje de las viviendas de nueva construcción se coloca a disposición de la administración de la ciudad para la asignación bajo diversos criterios sociales (Zierler, Martinsson, & Weiß, 2013).

1.4.3 Los procesos de regularización

En muchos países de América Latina, a la par que se dio la política de erradicación, surgieron otras actuaciones. Así, en Caracas en 1951, se continúa con la erradicación de los barrios de ranchos, pero se apela a otras intervenciones. En un informe presentado a la Gobernación, con el fin de abordar el problema de estos lugares, se plantean tres soluciones: erradicación, mejoramiento y reurbanización. La primera solución fue pensada para los barrios de ranchos que debido a sus condiciones se debía trasladar a sus habitantes a zonas previstas. El mejoramiento incluyó solamente la rehabilitación de los

servicios públicos básicos, mientras que se planteaba que las viviendas habrían de ser mejoradas por sus ocupantes. Por último, la reurbanización, se postuló para los barrios de ranchos “en los que no existía proporción entre el valor de la tierra y las inversión de los particulares” (Martín, 1995 en García, 2007)

La regularización promovió la consolidación de los asentamientos *in situ*. En algunos casos, los gobiernos tenían programas de autoconstrucción de vivienda y de mejoramiento de estos asentamientos. Aunque estas intervenciones fueron más respetuosos de las comunidades y su estructura social, también fueron puntuales y no se consideraron como parte de un plan integral para las ciudades (Vargas, Jimenez, Torres, & Torres, 2011).

Clichevsky (2003) identifica tres tipos de regularización: de legalización del dominio, de mejora de las condiciones urbano ambientales o ambos tipos integrados (Clichevsky, 2003, p. 31). Un caso que ilustra la legalización de dominio se dio en 1971 en México cuando se crea el Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas Ejidales (Pronarzue), con el objeto de regularizar la tenencia irregular de la tierra en las colonias proletarias Programa que en el año 1973, se transforma en el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), con el propósito de regularizar, a escala nacional, alcanzando a la regularización de 2.500.000 lotes en 2001. (Clichevsky, 2003, p. 45)

En Río de Janeiro, otro tipo de intervención implementado distinto a la remoción, fue la urbanización de favelas. En esta línea, De Souza Pereira (2011) menciona como ejemplos de este tipo de intervención lo realizado por la Fundación León XIII (1947 - 1954); el Servicio Especial de Recuperación de las Favelas y Viviendas Antihigiênicas - SERFHA (en la segunda mitad de los años 1950 y principios de los años 1960); la Compañía de Desarrollo de Comunidades – CODESCO (1968); y el Programa Favela-Barrio (1994 - 2010) (De Souza Pereira, 2011, p. 3).

1.4.4 La remodelación de barrios

Un proceso de remodelación de barrios aconteció a finales de los años setenta en Madrid capital, con un giro radical en la política dirigida a los núcleos chabolista, que había consistido hasta ese entonces en la “erradicación del chabolismo” con relocalización de la población en unidades vecinales de absorción, poblados mínimos y poblados dirigidos generando procesos de segregación socio-espacial.

El programa emblemático de este tipo de actuación fue el *Programa de remodelación de los barrios madrileños (1979-1989)*. Algunos autores plantean que esta intervención se constituyó en paradigmática en Madrid, y sin precedentes en Europa, pues permitió realojar a cuarenta mil familias en 28 barrios y erradicar buena parte del chabolismo y la infravivienda en esta ciudad, en un plazo de diez años (Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche, y Velásquez, 1989). Nogués (2010) considera que este programa fue el resultado de la confluencia de la presión vecinal, circunstancias políticas, necesidades urbanísticas de la ciudad y la situación del sector inmobiliario (Nogués, 2010).

La remodelación de barrios ha sido definida por algunos autores como una forma de re-desarrollo (*redevelopment*). Gallego (2016) la define como operaciones masivas de remodelación o re-desarrollo de las localidades desfavorecidas en comparación con los proyectos de rehabilitación que eluden los procesos de demolición-reconstrucción.

Esta estrategia persigue coordinar una acción de remodelación completa de áreas de viviendas marginales (barrios marginales y autoconstruidas) asentamientos y promociones de viviendas sociales públicas construidas para absorber la gran migración rural de décadas anteriores. Originalmente, estos barrios estaban ubicados en el periferia de la ciudad con problemas de accesibilidad y aislamiento, pero después de la remodelación están bien conectados, aunque persiste la estigmatización (Gallego, 2016).

La operación de remodelación comenzó a finales de los años setenta y concluyó a finales de los ochenta, pero posteriormente de su aprobación, otras áreas en condiciones similares solicitaron ser incluidas y la Remodelación se extendió en 1986 a otros ocho suburbios, aunque se tiene que a principios del siglo XXI, la remodelación no se completó en la mayoría de ellos, como sucedió con las viviendas sociales de Fuencarral (Gallego, 2016)

Las viviendas sociales A, B y C de Fuencarral en Madrid son unos de los casos de referencia de la Operación de Remodelación de los barrios de Madrid. Las unidades Fuencarral A y B, fueron construidas como asentamientos temporales a fines de los años sesenta y han sido objeto de una intervención masiva de remodelación cuya duración se ha extendido más de lo esperado, casi dos décadas. Mientras que las viviendas sociales de Fuencarral C, cuyos estándares son un poco más altos, corresponde a un área protegida en el Plan General de Desarrollo Urbano de 1997 y en 2008 se declaró como Zona de Rehabilitación Integrada (ZRI). En las dos primeras actuaciones se llevaron a cabo procesos de demolición y reposición de viviendas, incluido dentro la segunda fase de la

Operación de Remodelación de barrios periféricos en Madrid, y en la tercera, un proceso de rehabilitación y conservación. La remodelación que se ha extendido, llevó a tensiones entre diferentes intereses, especialmente en tiempos de demoliciones, adjudicaciones y reubicaciones (Gallego, 2016).

1.4.5 El realojamiento en viviendas sociales

Los primeros subsidios del gobierno central para el Consejo de vivienda en Inglaterra se introdujeron en 1919, pero no fue hasta 1935 que las autoridades se les dio el deber legal de dar "preferencia razonable" a las personas que ocupaban casas insalubres o superpobladas, tienen familias numerosas o están viviendo en condiciones insatisfactorias de vivienda (CHAC³⁰ en Power, 1987, p.27) (Fitzpatrick y Stephens, 1999). En ese contexto, la característica económica clave de la vivienda municipal como una forma de alquiler social es que la vivienda se rentabiliza por debajo de los alquileres del mercado (Daunton, 1984 en Fitzpatrick y Stephens, 1999).

La vivienda pública destinada al alquiler subsidiado es una modalidad empleada para la atención de la necesidad de vivienda para personas de bajos ingresos en ciudades capitales como Nueva York. Muchas de estas viviendas son ocupadas por inmigrantes internacionales que laboran en empleos de baja calificación. Desde la promulgación de la Ley de Equidad de Vivienda de 1968 se tuvo como fin prohibir la discriminación en el acceso a la vivienda basada en raza, religión, origen nacional, sexo y estado familiar en el alquiler, compra y publicidad de propiedades de vivienda. Esta Ley se amplió en 1973 para incluir la discapacidad. A pesar de los avances legislativos y prácticos, diversos estudios muestran que aún persisten los desafíos de la vivienda justa. Por ejemplo, se encontró que habían diferencias raciales en las prácticas crediticias (Ghent, Hernandez-Murillo y Owyang, 2014 en Roarka, Lucero, Smitha y Parkerb, 2017).

En los Estados Unidos es común el realojamiento de la población de bajos ingresos. Según Bowie (2004) aproximadamente 3 millones de personas viven en los residenciales públicos en todo el país. Casi el 70 por ciento de ellos son miembros de grupos étnicos minoritarios, el 48 por ciento de los cuales son afroamericanos y el 18 por ciento, hispanos. Se observa una tendencia a que la vivienda pública sea gestionada por empresas privadas (más de 100.000 unidades de vivienda en todo el país) (Bowie, 2003).

³⁰ Central Housing Advisory Committee.

En Madrid, dado que el Programa de Remodelación de Barrios madrileño implementado en los años ochenta no cobijó a toda la población habitante de núcleos chabolistas, sino que dejó por fuera a más de dos mil familias gitanas, se dio un giro en la intervención pasando a los procesos de realojamiento. Es así como se creó el Consorcio para el Realojamiento de la población marginada (1986-1998) que desarrolló tres tipos de realojamiento en modalidad de alquiler: campamentos provisionales, barrios de tipología especial y pisos en altura. Dado los problemas suscitados en los barrios de tipología especial y en los campamentos provisionales, el Consorcio fue liquidado en 1998, año en el que se creó el Instituto para el Realojamiento e Integración Social, IRIS, que adelantó el proceso de realojamiento en pisos en altura (1998-2015) (Nogués, 2010). Algunos autores mencionan que este programa de remodelación estuvo dirigido principalmente a la población obrera, mientras que los programas de realojamiento de la población se enfocaron en la población gitana (Nogues, 2010).

La asignación de viviendas sociales, se hace a partir de unos criterios de calificación que están incorporados en la política de vivienda. Cuando se afirma que una vivienda debe asignarse a quienes más las necesitan, se entiende que debe asignarse a quien está en mayor privación de vivienda (Fitzpatrick y Stephens, 1999). Sin embargo, los criterios de calificación funcionan claramente como herramientas contundentes independientes de la necesidad de vivienda.

1.4.6 El mejoramiento de barrios

Desde la década de los años ochenta, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, ha financiado operaciones de mejoramiento de barrios, aunque,

a partir de 1994 aumentó significativamente el número y el monto de estas operaciones. Anteriormente el Banco también había financiado programas urbanos enfocados al desarrollo de áreas específicas en las ciudades; sin embargo, el modelo de mejoramiento de barrios —programas focalizados territorialmente en áreas de extrema pobreza, con componentes de infraestructura y sociales integrados— se consolida con sus características actuales a partir de los años noventa. El primer préstamo para el programa Favela Bairro de Rio de Janeiro, aprobado en 1995, es emblemático del modelo. Desde entonces los programas se han multiplicado y se han complejizado en cuanto a objetivos, diseño, y variedad de ejecutores (Rojas, 2011, p. 159).

Desde 1994 se implementaron intervenciones que se consideraron más integrales, enfocadas al mejoramiento de barrios, que pretendieron integrar estos asentamientos con la estructura urbana: el barrio. Estos programas fueron financiados a partir de préstamos del BID³¹, y se promovieron en varios países de América Latina. Entre ellos se pueden mencionar en Colombia con el *Proyecto Sur con Bogotá*, los *Proyectos Integrales Urbanos* en Medellín, y en Brasil a través de *Favela-Barrio Programa en Río de Janeiro*, en Chile con *Chile Barrio* y Venezuela a través de *Programa de Habilitación de Barrios* (Programa de Rehabilitación Física de Vecindad). Estos programas de mejora, además de proporcionar infraestructuras y servicios, por lo general se centraron en el campo social, promoviendo la formación de asociaciones y capacitación laboral, que apoyaban el empoderamiento de la comunidad (Vargas, Jimenez, Torres, & Torres, 2011).

El mejoramiento de barrios consiste en la mejora *in situ* de los barrios marginales que en su nivel básico implica mejorar el entorno físico del área existente, a partir de mejorar e instalar infraestructura básica como agua, saneamiento, recolección de residuos sólidos, electricidad, drenaje de aguas pluviales, vías de acceso y senderos, e iluminación pública. Además, de adelantar mejoras en el hogar y asegurar la tenencia de la tierra (Turley, Saith, Bhan, Rehfuess y Carter, 2013). El mejoramiento de barrios ha sido concebido como una “actividad urbanística que involucra muchas esferas de acción que son responsabilidad de los gobiernos locales. “[...]. Este tipo de programas otorga importancia al desarrollo del capital social y a la integración a la vida urbana de las comunidades beneficiadas” (Rojas, 2011, p. 156).

A partir del 2006, ONU-Habitat planteó *The Slum Upgrading Facility (SUF)* como una propuesta para aportar a la mejora de los barrios marginales en África Sahariana, Asia Meridional y el Sudeste Asiático. El SUF opera bajo la premisa de que los barrios de tugurios pueden mejorarse con éxito cuando sus habitantes participan en la planificación y el diseño de proyectos de mejora y pueden trabajar en colaboración con actores locales para hacer que los proyectos de mejoramiento de barrios marginales sean “financiables”, es decir, atractivos para bancos minoristas, promotores inmobiliarios, instituciones financieras de vivienda, proveedores de servicios, instituciones de microfinanzas y empresas de servicios públicos (Gruffydd, 2012). La instalación de mejoramiento de

³¹ Los Programas de mejoramiento de barrios financiados por el BID entre 1986–2008 (en millones de dólares estadounidenses) con 37 proyectos en 17 países de América Latina y el Caribe alcanzó un monto total de US\$5.206, correspondiendo el 60% a préstamos del Banco (Rojas, 2011, p. 160)

barrios marginales tiene proyectos piloto en Ghana, Indonesia, Sri Lanka y Tanzania, donde se están probando varios enfoques para apoyar el propósito del programa piloto (Un-Habitat, 2009, p. 89).

Otra intervención de asentamientos informales, dada a finales de los noventa y primeros años del 2000 en Medellín, Colombia, fue el desarrollo de programas y proyectos en asentamientos informales para mejorarlos físicamente e integrarlos tanto física como socialmente al tejido urbano (Hernández-García, 2013). El mejoramiento del espacio público y los servicios comunitarios, tales como escuelas y bibliotecas diseñadas por prestigiosos arquitectos, aportaron a enriquecer el ambiente y hasta cierto punto la calidad de vida en estas zonas. Además, este proceso incluyó la implementación de sistemas de transporte público urbano moderno de cable aéreo para llegar a los asentamientos informales de ladera (Brand y Dávila, 2011, p. 648 en Hernández-García, 2013). Este tipo de actuación ha sido denominada como "urbanismo social" y se ha convertido en una marca de la ciudad (Echeverry y Orsini, 2010; The Architectural Review, 2011; Brand, 2010 en Hernández-García, 2013).

Maclean (2015) señala que la transformación de Medellín es un modelo único, a pesar de la similitud del urbanismo social con otras políticas de regeneración urbana en otras ciudades modelo. La aplicación de estas políticas en el contexto de la violencia urbana extrema y su aparente éxito en la reducción de dicha violencia han estimulado el interés en Medellín; sin embargo, el alto perfil de la regeneración de la ciudad también es producto de esfuerzos concertados para mejorar su imagen y atraer la inversión extranjera (Maclean, 2015).

Esta transformación de Medellín no se debe solo a las infraestructuras, sino que ha sido "el resultado de un proceso de maduración política junto con un compromiso de la sociedad civil"³² (Pérez-Ayala, 2012, p.20 en Hernández-García, 2013). Una pregunta que surge, es si el urbanismo social realmente está tratando de transformar la realidad y reducir las desigualdades o simplemente está interesado en construir una imagen (Brand y Davila, 2011, p. 657) y pacificar las comunas (Hernández-García, 2013).

³² Traducción del inglés por la autora

La pacificación de las comunas de Medellín fue una acción pública iniciada por la Administración municipal con el concurso del Estado central a partir de los años noventa, con el fin de afrontar la violencia urbana desatada en los asentamientos precarios y barrios populares de esta ciudad (comunas del sector nororiental y noroccidental de Medellín), con alta presencia de delincuencia común, grupos del narcotráfico y milicias populares que se disputaban el control del territorio y la población. Esta intervención ha recibido diversas críticas y cuestionamientos, debido a que se dio un proceso de negociación del desorden y la privatización de la seguridad, bien sea como iniciativa privada o pública (Giraldo y Mesa, 2013).

1.4.7 Otros tipos de intervención

En la actualidad, en Francia, las autoridades públicas en respuesta a los problemas que presentan los grandes conjuntos habitacionales, han programado la demolición de algunos de ellos. La decisión se apoya en argumentos asociados a cuestiones técnicas y sociales, pero algunos autores afirman que tras esas justificaciones se esconde una voluntad de dispersión de las poblaciones implicadas. Esta propuesta de demolición-dispersión se basa en la tesis de que el lugar hará a la persona y que una acción en el espacio permitirá resolver los problemas sociales. Esta medida llevará a la desaparición de viviendas que puedan alojar a la población más desfavorecida (Baudin & Genestier, 2006)

Por otra parte, desde 1978 en China se ha adelantado el proceso de transición del mercado, lo que ha conducido a un sistema de provisión de viviendas comercializado en el que la reurbanización residencial urbana se ha orientado fuertemente hacia el mercado (Shin, 2009; Wu, 2001 en Li, Kleinhans y van Ham, 2018). Desde los años ochenta, en ciudades como Beijing, algunos gobiernos locales propusieron proyectos de reurbanización de los barrios del centro de la ciudad, enfocados en la mejora de las condiciones físicas de los vecindarios (Fang y Zhang, 2003; Leaf, 1995 en Li, Kleinhans y van Ham, 2018).

Esta transición a una economía de mercado ha llevado a una reconversión de las ciudades en la República Popular China, generando transformaciones en ciudades como Shanghái entre 1991 y 1997 que “provocó la reubicación de más de millón y medio de ciudadanos que tuvieron que dejar el sitio a los rascacielos, los apartamentos de lujo, los centros comerciales y las nuevas infraestructuras; en el mismo periodo, en Pekín un millón de

residentes de la ciudad Vieja fueron expulsados a las afueras”³³ (Yan Zhang y Ke Fang, 2004 en Davis, 2007, p. 137)

A finales de los noventa, en 1998, el gobierno central promulgó un reglamento para suspender el sistema de provisión de vivienda pública. Desde entonces, los habitantes de bajos ingresos que no son elegibles para subsidios de vivienda estatales (o de propiedad estatal) tienen un limitado acceso a las viviendas (Chen, Yang y Wang, 2014; Lee, 2000 en Li, Kleinhans y van Ham, 2018). A finales de la década de los años noventa y principios de la década de 2000, se empleó la demolición de viviendas a gran escala y la reubicación forzada de residentes del centro de la ciudad a áreas suburbanas (Fang y Zhang, 2003; He, 2012 en Li, Kleinhans y van Ham, 2018).

En 2008, el gobierno central chino inició la primera ronda de proyectos nacionales de reurbanización de barrios precarios. Estos proyectos de reurbanización han ido evolucionado hacia a los *Shantytown Redevelopment Projects* (SRP), que incluyen la demolición de vecindarios deteriorados y la reasignación forzada de los residentes (Li, Kleinhans y van Ham, 2018).

En algunos países de América Latina ha mejorado la legalización y la regularización de los asentamientos periféricos y se reconoció el derecho a la vivienda, y la posición de las Naciones Unidas sobre los desalojos como violaciones de los derechos humanos fundamentales; sin embargo, el desplazamiento urbano continúa y persisten las disputas por el acceso a la tierra entre los ocupantes ilegales, asentamientos semi-legales, titulares de títulos y las agencias del gobierno (Everett, 2001).

A pesar de algunas mejoras, las intervenciones públicas de los asentamientos informales han sido parciales e ineficaces en la mayoría de los países de América Latina, es por eso que en años recientes la sociedad civil ha acudido a estrategias de cabildeo ante organizaciones internacionales para que presionen a los países a respetar, proteger y cumplir el derecho a una vivienda digna y otros derechos económicos, sociales y culturales. Un caso emblemático es el de la Villa Rodrigo Bueno, cercana a Puerto Madero, Buenos Aires, situación llevada ante Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por organizaciones sociales entre ellas la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (Asociación Civil por la Justicia y la Igualdad, 2015). En 2015 se realizó la primera audiencia que la CIDH, organismo internacional que “convoca

³³ Traducción del inglés por la autora.

para que se trate la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los habitantes de asentamientos precarios de la región” (Asociación Civil por la Justicia y la Igualdad, 2015)

Las diversas políticas públicas dirigidas a las favelas de Río de Janeiro, identificadas por De Souza Pereira (2011) en los últimos años involucraron una gran cantidad de recursos de los gobiernos municipal, estatal y federal, en el momento en que la ciudad se preparaba para albergar a los dos mayores megaeventos deportivos del planeta (la Copa del mundo de 2014 y los Juegos Olímpicos 2016). Entre éstas, el Programa de Aceleración y Crecimiento - PAC, Unidades de Policía Pacificadoras - UPPs, la remoción en función de la cuestión medioambiental o de los mega eventos, la construcción de muros y las barreras sonoras y el programa Morar Carioca (2010) (De Souza Pereira, 2011, p. 3)

En 2008, el Gobierno Federal, en conjunto con el Gobierno del Estado de Río de Janeiro y del Ayuntamiento de la Ciudad de Río de Janeiro, a través del PAC³⁴, inició la intervención en los Complejos del Cantagalo / Pavão-Pavãozinho, del Alemán y de los Manguinhos, en la Rocinha y en 11 comunidades ubicadas en Tijuca. El PAC en las favelas cariocas actúa en una escala de intervención y de recursos muy superior al Programa Favela-Barrio, hasta entonces la principal política pública de intervención en las favelas cariocas desde la década de 1990 (De Souza Pereira, 2011, p. 3).

Por ejemplo, la intervención en el Complejo del Alemán, difiere de las demás hasta entonces realizadas en las favelas de la ciudad en varios aspectos: el área de intervención (trabajando el conjunto y no una parte o partes), la población atendida (más de 50.000 personas), la complejidad del proyecto (implica una serie de cambios en la estructura de la favela y la tecnología empleada) y los recursos involucrados (más de R\$ 1 mil millones) en un área abandonada por las industrias y políticas públicas en las últimas décadas. Más que urbanización, la construcción de escuelas, puesto de salud y Villa Olímpica (fue reestructurada y reinaugurada en 2010) pasa a poner a disposición una serie de servicios para las comunidades del Complejo del Alemán. La reestructuración de las vías de acceso y conexión interna, junto con la conexión de las comunidades la estación de Bonsucesso,

³⁴ El Programa de Aceleración del Crecimiento - PAC, actualmente en la segunda fase (PAC 2), fue lanzado en enero de 2007. El PAC contó con una inversión de R \$ 503,9 mil millones, para ampliación de infraestructuras, en las áreas de transporte, energía, saneamiento, vivienda y recursos hídricos. El objetivo del PAC era estimular el desarrollo y crecimiento económico del país y reducir las desigualdades regionales y sociales (De Souza Pereira, 2011).

vía teleférico, posibilita la integración del complejo al resto de la ciudad (De Souza Pereira, 2011, p. 3).

Paralelamente el Complejo Alemán, que había sido considerado como “una de las principales bases de la facción criminal conocida como Comando Vermelho (Comando Rojo) (CV)” (Misse y Grillo, 2014, p. 111) es objeto de intervención policial con la implantación en 2010 de una UPP – Unidades Policiales Pacificadoras-, que buscaban ser “una policía comunitaria confiable, capaz de servirles a los habitantes en lugar de amenazarlos y extorsionarlos” (Misse y Grillo, 2014, p. 110). La acción de la UPP ha sido objeto de críticas, debido a que las operaciones de seguridad pública se han desbordado llevando a la violación de derechos humanos. Por lo que se instó al gobierno federal y a las fuerzas policiales de Río a adoptar un enfoque precautorio y consultivo para la seguridad pública (Amnesty International, 2016). Particularmente se denunció el uso de fuerza excesiva por parte de la policía en el estado de Río de Janeiro en los últimos años, siendo la mayoría de las víctimas los jóvenes negros de favelas y áreas marginadas (Amnesty International, 2016).

1.5 Definición e intervención de los asentamientos informales

Los asentamientos informales tienen distintos nombres de acuerdo con el país. Así se han denominado como: villas miseria (Argentina), favela (Brasil), barriada (Perú), barrios de ranchos (Venezuela), colonia popular (México), tugurios (Colombia). En algunos países de Europa: barrio de chabolas/barracas (España), *bidonville* (Francia) y *bairro de lata* (Portugal,). En India se denominan como *Bastee* y *Juggi-johmpri* (Srinivas, 2005), "jhuggis" en el norte del país; "Bustees" en Calcuta; "Zodpatpatties", "chawls" o "patra chawls" en Mumbai y Ahmadabad (Taubenböck y Kraff, 2014). También se han denominado como barrios con distintos calificativos: subnormales, ilegales, precarios, marginales, irregulares, espontáneos, de autoconstrucción o de invasión. Estos términos se traducen al inglés como *squatter*, *settlements*, *slums* y *shanty towns* (Hataya, 2010, p. 76).

Srinivas (2005), la construcción de asentamientos informales es una práctica que se ha dado desde hace mucho tiempo, es decir, la construcción de una casa por un individuo sobre suelo que no es de su propiedad con o sin el consentimiento del propietario de la tierra. Pero estos asentamientos no fueron asentamientos calificados como "ilegales" de

la misma forma como se define y categorizan hoy. El término "asentamiento de ocupantes ilegales" es un desarrollo más reciente que se inició en Occidente, a partir de los escritos de Charles Abrams y John Turner, especialmente durante e inmediatamente después de la Conferencia Hábitat de 1976 en Vancouver, Canadá. Esta delineación de asentamientos espontáneos (*spontaneous settlements*) como *squatter settlements* representó un cambio cada vez mayor en la actitud, desde la hostilidad absoluta hasta la de apoyo y protección (Srinivas, 2005).

Abrams (1964 en Turner, 1977) ilustra el proceso de *squatting* como una "conquista" de las áreas urbanas con el propósito de refugio, definido tanto por la ley de la fuerza como por la fuerza de la ley. Turner (1977 en Srinivas, 2005) adopta una actitud positiva y describe los asentamientos informales como soluciones altamente exitosas para los problemas de vivienda en las áreas urbanas de los países en desarrollo. Por su parte, Payne (1977 en Srinivas, 2005) sitúa de manera similar el desarrollo de los asentamientos precaristas en la perspectiva general del crecimiento urbano en el tercer mundo y su inevitabilidad (Srinivas, 2005).

Tanto Abrams como Turner, consideraron que si el problema era la "no legalidad" del asentamiento por haberse construido en terreno de propiedad de un tercero, pues se podía solucionar adelantando un proceso de regularización. En el contexto de América Latina, África y Asia, se entendió que la participación de la comunidad en la regularización de la tierra era una estrategia viable para mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra en los barrios informales (Alfonsin, 1997; De Soto, 2000; Kombe et al., 1995 en Magigi y Majani, 2006).

Un *squatter settlement* se define como un área residencial que se ha desarrollado sin reclamos legales de la tierra y/o permiso de las autoridades interesadas para construir; como resultado de su estado ilegal o semilegal, la infraestructura y los servicios son generalmente inadecuados. Hay esencialmente tres características definitorias que ayudan a entender el *squatter settlement*: lo físico, lo social y lo legal, las que están interrelacionadas (Srinivas, 2005).

Desde el punto de vista de las características física, un *squatter settlement* debido a su estado "no legal" presenta servicios e infraestructura por debajo de los niveles

considerados como “adecuados” o mínimos. Desde las características sociales se tiene que los habitantes de los *squatter settlement* pertenecen al grupo de más bajos ingresos, ya sea como mano de obra asalariada o laborando en diversas empresas del sector informal. La mayoría gana salarios inferiores al nivel del salario mínimo o cerca del mismo. Esta población es predominantemente migrante, ya sea rural-urbano o urbano-urbano. Pero muchos también son ocupantes de segunda o tercera generación. La característica clave, la legal, caracteriza el *squatter settlement* desde la falta de propiedad sobre el terreno en el que se construyó la casa. Dichos terrenos podrían ser terrenos gubernamentales o públicos baldíos, o parcelas de tierras marginales como reveses ferroviarios o tierras pantanosas “indeseables” (Srinivas, 2005).

Otros autores definen el “asentamiento irregular” como un área o asentamiento donde la expansión espacial y la ocupación no cumplen con los estándares legales, urbanos y ambientales establecidos por las autoridades públicas. Identifican tres problemas comunes a los residentes de esos asentamientos, a saber: a. la tenencia segura no está formalmente garantizada; b. la transferencia, venta o hipoteca de la propiedad puede ser rechazada o impugnada; c. no está plenamente reconocido el derecho de acceso a la infraestructura y los servicios urbanos. Consideran que los asentamientos irregulares se deben ver como un componente o producto de un sistema más integral de entrega de tierras y viviendas, que incluye tanto a los sectores formales públicos y privados, como a las prácticas informales (Durand-Lasserve & Clerc, 1996).

Por otra parte, varios autores señalan que no existe una definición clara de los *slums* o una teoría general sobre dichos lugares (Barros y Sobreira 2002 en Taubenböck y Kraff, 2014), más bien existen medidas cualitativas basadas en indicadores (Taubenböck y Kraff, 2014). Consideran que en términos generales, existen dos entendimientos oficiales diferentes del término “*slum*”: 1. “*Federal slums*” contruidos por los gobiernos como reacción a la escasez de vivienda, a menudo ubicados en áreas inadecuadas (Schneider-Sliwa y Meusburger 2002 en Taubenböck y Kraff, 2014). 2. “*Informal settlements*” desarrollados ilegalmente sin la propiedad de la tierra o sin pagar el alquiler, al menos oficialmente, a menudo ubicados en la periferia urbana o en áreas inapropiadas con ausencia de infraestructura en la mayoría de ellos (Bähr y Mertins 2000 en Taubenböck y Kraff, 2014).

Perlman (2010) afirma que la palabra *slums* data de la década de 1820, según Hoskins el historiador británico, y es derivada de la vieja palabra provincial "slump", que significa "fango mojado". "La palabra" slam "en alemán, danés y sueco, también significa "fango", y describía el estado terrible de las calles y de los patios en estos sitios no drenados (Perlman, 2010, p. 37).

La transmutación de lo que se concibe como *slum* y *slum dwellers* se aprecia desde el siglo XIX cuando se asoció a los pobres urbanos con los animales (cerdos), la basura (sucios, escoria) y el comportamiento inmoral (intemperado, disoluto) (Perlman, 2010, p. 37). La acción de asociar a los pobres con los animales, se evidencia en Europa hasta el siglo XVII (Cuadrada, 2015, p. 65).

Durante el siglo XX se hizo referencia al *slum* como un cáncer. Sin embargo, en lo corrido del siglo XXI en las ciudades globalizadas del Norte, es más probable que los enormes complejos de viviendas de bajos ingresos o áreas de vivienda deteriorada y/o abandonada sean considerados como *slum* (Perlman, 2010, p. 37). Perlman considera objetable referirse a las favelas -o a cualquier otro asentamiento ilegal- como "slums" (Perlman, 2010, p. 37). Además, señala que, si bien las favelas y "barrios de tugurios" son tanto territorios de exclusión en las ciudades que criminalizan cada vez más la pobreza, existen en contextos muy diferentes y sirven a diferentes funciones (Perlman, 2010, p. 37).

En la misma línea, Gilbert, (2007) señala que el *slum* como concepto volvió a resurgir a partir la agenda urbana internacional, liderada por organismos internacionales para los países de África, América Latina y Asia, vinculando este término al mejoramiento del hábitat urbano (Gilbert, 2007). También la palabra *Slum* se ha popularizado a partir del libro *Planet of Slums* de Davis (2004). Davis ha sido criticado por el "uso reiterado de la palabra *slums*, con su clara connotación racial, lleva a justificar la erradicación de aquel hábitat que no se acomoda a los estándares normativos de las élites políticas y económicas" (Pithouse, 2008 en Sugranyes, 2011). Gilbert (2007) considera que la palabra *slum* puede resultar peligrosa porque confunde el problema físico de la vivienda de mala calidad con las características de las personas que viven allí. Por eso considera que las palabras deben ser empleadas cuidadosamente (Gilbert, 2007).

Desde el contexto institucional, se fue popularizando el uso de la palabra tugurios para referirse a este tipo de asentamiento. Por ejemplo, en el “Seminario sobre tugurios”³⁵ realizado en Colombia en 1966 se les define como,

[...] un albergue de aspecto rústico, de estructura simple, generalmente levantado por su propietario mismo, con los más variados materiales de desecho sin valor comercial la mayoría de ellos, erigido en tierras de propiedad de terceros o no muy claramente definida, en área no urbanizada, y desprovisto de servicios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y teléfono (Instituto de Crédito Territorial, 1966 en Perdomo, 2013, p. 45-46).

En ese mismo Seminario se definió la zona de tugurios como,

[...] los agrupamientos de cierta magnitud de este tipo de albergue, contentivos de altas densidades humanas por estructura y por unidad de superficie, dados lo pequeño de las construcciones y la limitación de espacio territorial que cada unidad abarca como conjunto. Carentes de obras de urbanización, de servicio de eliminación de basuras y de equipamientos comunales. [...] tres condicionantes parecen determinar la definición de los tugurios: la ausencia o precariedad de títulos legales sobre la tierra; la precariedad de las condiciones generales sanitarias y de confort; y las altas densidades humanas. Situación tridimensional que abarca aspectos legales, de salud y de demografía (Instituto de Crédito Territorial, 1966 en Perdomo, 2013, p. 45-46).

Por su parte, en España, los asentamientos de viviendas precarias se denominaron poblados chabolistas. El Ministerio de Vivienda en los documentos teóricos del Plan de Absorción de 1969 define lo que se entiende por chabola de este modo,

Básicamente una chabola es una construcción de una planta, que consta de una, o como máximo 3 piezas. Su tamaño es muy reducido y su altura de techo insuficiente. Las personas viven hacinadas, durmiendo hasta cuatro en una sola cama. La construcción es también deficiente: Muro de tabicón o medio pie, de ladrillo hueco; la carpintería es inexistente o muy rudimentaria. Sin embargo, cosa curiosa, con mucha frecuencia tienen el cielo raso, lo cual es un inconveniente, ya que al estar mal realizado es la primera parte que amenaza ruina [...] todas estas edificaciones son clandestinas ya que los organismos

³⁵ Este *Seminario mundial sobre mejoramiento de tugurios y asentamientos no controlados* se celebró en Medellín, Colombia, entre el 15 de febrero y 1 de marzo de 1970 y contó con el auspicio de Naciones Unidas.

que dependen de organismos oficiales, alcantarillado, y agua corriente, faltan [...] (Ministerio de la Vivienda, 1969, p. 7)

Se encuentra que no hay consenso acerca del origen de la palabra chabolismo, con la que se ha denominado a los asentamientos informales en España, así en los años sesenta el Ministerio de la Vivienda definió que el origen estaba en el “vocablo militar de chabola que designa el refugio provisional de campaña” (Ministerio de la Vivienda, 1969), mientras que Sugranyes, (2011) explica que es una

[...] palabra de origen vasco que sólo se usa en España, que corresponde a los términos *slum* en inglés —de origen irlandés— y *bidonville* en francés —una traducción literal nos podría llevar al *bidón urbano*—, y que en el transcurso de los años ha ido cambiando de connotación (Sugranyes, 2011, p. 28).

En años recientes, El Ministerio de Vivienda de España, en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, entiende

[...] por situación de chabolismo el asentamiento precario e irregular de población en situación o riesgo de exclusión social, con graves deficiencias de salubridad, hacinamiento de sus moradores y condiciones de seguridad y habitabilidad muy por debajo de los requerimientos mínimos aceptables (Boletín Oficial del Estado, Num. 309, 2008).

La definición de los asentamientos como sectores marginados del resto de la ciudad fue común en Latinoamérica durante los años sesenta. Stokes (1962) los concibió diferenciando los “barrios pobres sin esperanza” y los “barrios pobres con esperanza”; estos últimos, según su visión, son los que promueven movimientos de autoayuda para las mejoras tanto de las viviendas individuales, como en la infraestructura colectiva (Spicker, 2010).

En Río de Janeiro, desde el sentido común, la favela y el barrio son vistos como "cosas" distintas. La favela es como la no ciudad, mientras que el barrio es la ciudad. La favela se asocia a la informalidad, la ilegalidad y el desorden, mientras que el barrio es el espacio formal, legal y ordenado. Desde la década de los años ochenta, debido a la explosión de violencia, fruto de la expansión e intensificación del tráfico de drogas (y más recientemente las milicias) en la ciudad trajo de nuevo el imaginario de la falsa asociación

entre favela y marginalidad, la que ha sido alimentada por los medios de comunicación (De Souza Pereira, 2011)

Los términos marginal y marginalidad fueron empleados ampliamente para señalar los asentamientos populares y a sus habitantes (Hataya, 2010). De igual modo se empleó la palabra tugurios para referirse a ellos (Goossens & Gómez, 2015). Perlman fue una dura crítica de estas interpretaciones tradicionales de la marginalidad urbana, a partir de su investigación en seis favelas de Río de Janeiro en la década de los años setenta (Perlman, 1976). Vélez e Ibañez (1993) también criticaron la idea de que las población pobre era culturalmente marginal, consideraban más bien que eran personas que habían sido excluidas “de los beneficios económicos y políticos de la nación y de su sistema económico” (Vélez e Ibañez, 1993, p. 19 en Hataya, 2010, p. 84).

Como señala Hataya (2010), a pesar de que el concepto de “marginalidad” fue rechazado por la mayoría de los académicos, los encargados de la planeación urbana siguieron viendo a los asentamientos pobres urbanos como sectores marginados del resto de la ciudad, por lo que la idea de que los tugurios y barrios pobres debían eliminarse fue el punto dominante de la planeación urbana en Latinoamérica hasta comienzo de los setenta. La erradicación, incluso haciendo uso de la fuerza, se planteó como la solución al caos urbano, la idea era construir viviendas formales en los sitios donde estaban los asentamientos o en otros lugares para reubicar a la población. Esta estrategia no tuvo el éxito esperado pues, a medida que se eliminaba un tugurio, surgía uno o dos más, dado la oleada de inmigrantes que se asentaban en la ciudad. Además, las nuevas viviendas no resultaban adecuadas, pues no tenían en cuenta las necesidades específicas de la población y su costo no estaba al alcance de la población objetivo de estos programas (Hataya, 2010, p. 86).

A partir de esto, los gobiernos pasaron a la política de *laissez-faire*, pues se consideraba que los tugurios, villas o favelas eran áreas provisionales que desaparecerían con el desarrollo; sin embargo, estas se convirtieron en zonas permanentes. Posteriormente, los gobiernos propusieron la autoconstrucción fomentando el trabajo comunitario para la construcción de la vivienda. Hataya señala que esto fue influenciado por los trabajo de John Turner (1968, 1976) y William Mangin (1967), que básicamente significaba que, la gente común –con la ayuda del gobierno– podría construir formas de alojamiento adecuadas e incluso superiores que las viviendas sociales construidas por los arquitectos y el sector formal (Pugh, 1994; Werlin, 1999 en Hataya, 2010, p. 86).

El planteamiento era que los denominados programas de “autoconstrucción asistida” combinaban la racionalidad y capacidad de innovación de los pobres con la pericia técnica y los recursos del gobierno (Mangi, 1967; Turner, 1976 en Hataya, 2010, p. 87). Esto significaba que la gente construía sus viviendas y el gobierno le proporcionaba la infraestructura y los servicios (Hataya, 2010, p. 87). Estos autores propusieron los programas de autoconstrucción como solución a esta problemática en países como Perú y Colombia. Esta tendencia se extendió en la mayoría de los países de Latinoamérica.

Por su parte, Hataya (2010) asume los términos “irregular” y “autoconstrucción” para describir este tipo de asentamientos. Considera que son “irregulares porque carecen de licencia de construcción y a veces se establecen en zonas inadecuadas para el desarrollo urbano” (Hataya, 2010, p. 77). Diversos autores entienden la autoconstrucción como,

[...] el proceso mediante el cual los residentes gestionan la construcción de sus viviendas. Las construyen con sus propios recursos, con poca o ninguna ayuda. Cada vivienda es construida por etapas, de acuerdo con la capacidad financiera de la familia. Aunque emplean trabajadores calificados, diseñan y financian la construcción por sí mismos, y no es raro que violen las normas de construcción de la ciudad [...]. El término “autoconstrucción” también es apropiado en un sentido más amplio, para describir la manera de construir sistemas provisionales de acueducto y alcantarillado mediante el esfuerzo colectivo. Ante la falta de servicios oficiales, el esfuerzo colectivo muchas veces satisface las necesidades inmediatas de la comunidad (TURNER, 1976, MANGIN, 1967; GILBERT Y GUGLER, 1991; WARD, 1982) (Hataya, 2010, p. 77).

Otros los define como un tipo de informalidad urbana, que desde el punto de vista del dominio corresponden a una ocupación directa de tierra pública o privada y a los mercados informales (ilegales) conformados a través de distintos mecanismos (lotes irregulares, lotes clandestinos o “piratas”, venta de lotes rurales, como parte indivisa; propiedad de origen social (ejidos) incorporada al área urbana por medio de ventas ilegales, etc.) (Clichevsky, 2000).

Algunos asentamientos se constituyen en barrios semiconsolidados o barriadas que siguen unas etapas: “ocupación individual y/o colectiva de un terreno; construcción de una vivienda precaria, muchas veces de madera o chapas; inversión a largo plazo en mejora

de la vivienda; subdivisión de la unidad residencial en subfamilias [...]” (Clichevsky, 2000, p. 15)

En años recientes, se ha discutido sobre el rol de los asentamientos informales en el contexto de las ciudades latinoamericanas, en las que éstos son de gran tamaño y socialmente muy importantes. Algunos autores sugieren que puede haber un vínculo entre los asentamientos informales y la marca de ciudad. Argumentan que los asentamientos informales pueden enriquecer una estrategia de marca de la ciudad, porque han sido considerados como una parte constitutiva y consistente de las ciudades latinoamericanas, que exhiben características físicas y sociales distintivas (Hernández-García, 2013). Además, pueden ser lugares auténticos con un alto valor simbólico, en base a su historia de resistencia y producción cultural (Torres, 2013)

Por otra parte, los organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat³⁶, plantea una definición del problema de la pobreza en los asentamientos humanos y, a la vez, dan lineamientos generales sobre cómo los diversos países pueden atenderlo. Estos planteamientos se abordaron en las tres conferencias mundiales sobre asentamientos informales realizadas por Naciones Unidas: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en Vancouver, 1976 (Habitat I), Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en Estambul, 1996 (Habitat II) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible en Quito, 2016 (Hábitat III), en cada una se redactó su Declaración³⁷ y su respectivo Plan de Acción o Agenda a cumplir por cada país signatario. Además de estas Conferencias, están otras relacionadas con los planes de acción a desarrollar en los asentamientos informales de los países miembros³⁸.

En la Declaración de Vancouver de 1976, se reconocían los factores estructurales relacionados con la presencia y aumento de asentamientos informales en el mundo

³⁶ El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) “se creó, en 1978, dos años después de la primera Conferencia Hábitat, celebrada en Vancouver, Canadá, la urbanización y sus repercusiones apenas aparecían en la pantalla de radar de unas Naciones Unidas creadas hacía sólo tres decenios antes, cuando dos tercios de la humanidad eran todavía rurales”. (ONU-Habitat).

³⁷ The Vancouver Declaration on Human Settlements in 1976, Istanbul Declaration on Human Settlements, 1996; Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos, 2016.

³⁸ El Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, el Programa de Acción de Estambul en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 1992, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible 2002, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social 1995, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, 1994, la Plataforma de Acción de Beijing 1995.

señalando que era necesario establecer un mundo económico justo y equitativo, proponiendo hacer cambios en las áreas de comercio internacional, el sistema monetario, la industrialización, la transferencia de recursos, transferencia de tecnología y consumo de recursos mundiales, entendiéndolos como elementos esenciales para el desarrollo socioeconómico y mejora de los asentamientos humanos, especialmente en los países en desarrollo (United Nations, 1976). Aunque, posteriormente en las directrices para la acción enunciaba que los países debían plantear políticas y programas de asentamientos humanos en las que definieran y se esforzaran por alcanzar estándares mínimos progresivos para una calidad de vida aceptable. Además, se enunciaba que,

Las circunstancias de la vida de un gran número de personas en los asentamientos humanos son inaceptables, especialmente en los países en desarrollo, y que, a menos que se tomen medidas positivas y concretas a nivel nacional e internacional para encontrar e implementar soluciones, estas condiciones es probable que se agraven aún más, como resultado de:

Desigual crecimiento económico, reflejado en las grandes disparidades en la riqueza que ahora existen entre países y entre seres humanos y que condenan a millones de personas a una vida de pobreza, sin satisfacer los requisitos básicos de alimentación, educación, servicios de salud, refugio, higiene ambiental, agua y energía (United Nations, 1976)³⁹

Entre las medidas propuestas en esa Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en Estambul, 1996 (Habitat II)⁴⁰ se tiene: “c) preparar inventarios completos de los terrenos de propiedad pública y, según proceda, elaborar programas para convertirlos en terrenos disponibles para la construcción de viviendas y de asentamientos humanos, incluso, si procede, por organizaciones no gubernamentales y comunitarias” (Naciones Unidas, 1996, p. 47).

³⁹ Traducción del inglés por la autora.

⁴⁰ En 1996, en la segunda conferencia sobre las ciudades Hábitat II se evaluaron dos décadas de progresos desde Hábitat I, en Vancouver, y se establecieron los nuevos objetivos para el nuevo milenio. “El documento político de esta “Cumbre de las Ciudades”, llamado Agenda Hábitat y aprobado por 171 países, contenía más de 100 compromisos y 600 recomendaciones. Entre 1997 y 2002, Hábitat, guiándose por la Agenda Hábitat y, luego por la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, en 2000, experimentó una gran revitalización y usó su experiencia para identificar nuevas prioridades para el desarrollo urbano sostenible y para hacer los reajustes y correcciones necesarios en su dirección y estructura organizativa”. (ONU-Habitat, 2012)

Veinte años después, entre las propuestas de la Declaración de Estambul de 1996 para la atención del problema de los asentamientos estaba la asistencia o ayuda oficial al desarrollo, por lo que se planteó como objetivo en 1996, en el punto 50,

[...] a) tratar de alcanzar lo antes posible el objetivo del 0,7% del producto nacional bruto de los países desarrollados con destino a la asistencia oficial para el desarrollo y de aumentar, según proceda, la parte destinada a la financiación de programas de vivienda adecuada y de desarrollo de los asentamientos humanos en proporción con el alcance y la escala de las actividades necesarios para lograr los objetivos y metas del Programa de Hábitat (Naciones Unidas, 1996, p. 34).

Sin embargo, en la Declaración de Quito 2016 esto no aparece, más bien se reconoce la presencia de barrios marginales y asentamientos informales no sólo en los denominados países en desarrollo, sino también en los desarrollados,

25. Reconocemos que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Reconocemos también que la desigualdad creciente y la persistencia de múltiples dimensiones de la pobreza, incluido el aumento del número de habitantes de barrios marginales y asentamientos informales, afectan tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo y que la organización espacial, la accesibilidad y el diseño de los espacios urbanos, así como la infraestructura y la prestación de servicios básicos, junto con las políticas de desarrollo, pueden promover la cohesión social, la igualdad y la inclusión, u obstaculizarlas. (Naciones Unidas, 2017, pp. 7-8)

Esta alusión contrasta con lo expuesto en el tercer punto de esa misma Declaración, en donde se menciona que,

Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en Vancouver (Canadá) en 1976 y en Estambul (Turquía) en 1996, y la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2000, hemos constatado mejoras en la calidad de vida de millones de habitantes de las zonas urbanas, entre ellos los habitantes de los barrios marginales y los asentamientos informales. No obstante, la persistencia de múltiples formas de pobreza, las desigualdades crecientes y la degradación ambiental siguen siendo uno de los principales obstáculos para el desarrollo sostenible en todo el

mundo, siendo con frecuencia la exclusión social y económica y la segregación espacial una realidad irrefutable en las ciudades y los asentamientos humanos (Naciones Unidas, 2017, p. 2).

Además de lo anterior, se encuentran los lineamientos dados por la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la que se da relevancia a lograr una "mejora significativa en la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios de tugurios para 2020" (Objetivo 11). El sistema de las Naciones Unidas asignó a ONU-HABITAT la responsabilidad de ayudar a los gobiernos a supervisar y alcanzar gradualmente la meta "Ciudades sin barrios marginales", también conocida como "Meta 11" (UN-Habitat, 2003b). En la actualidad, en los lineamientos dados en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el Objetivo 11 se propone lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

1.6 La intervención de los asentamientos informales: La perspectiva pasada y actual

Entre los enfoques identificados para la intervención de los asentamientos informales se tienen el *slum clearance*, los programas de regeneración urbana (*urban renewal*) (Burguess, 1978 en Watt, 2017), la regularización de la tierra (De Soto, 2000; Magigi & Majani, 2006) sin/con la autoconstrucción asistida (Mangi, 1967; Turner, 1977), el mejoramiento de barrios (Rojas, 2011), la remodelación de barrios (Castells, 1986; Rodríguez-Villasante et al., 1989) y el realojamiento en viviendas sociales (Hill, 1875; Nogués, 2010).

Las actuaciones enfocadas al control o atención de los asentamientos informales, pueden ser físicas, judiciales y sociales, o una mezcla de ellas. Las intervenciones duras como los programas de erradicación (*slum clearance*), están centradas en la demolición⁴¹ de las viviendas precarias, usualmente con desalojo masivo de la población y dispersión, aunque también con procesos de relocalización o reubicación en viviendas transitorias o permanentes.

⁴¹ La demolición no sólo presenta en el contexto de asentamientos informales en la periferia, sino también se da la demolición de segundas viviendas en otros territorios. Por ejemplo, "Este es el caso de Matalascañas (Huelva), donde la Administración optó por la erradicación forzosa de viviendas precarias, totalmente ilegales, asentadas en la playa, destinadas a segunda residencia de uso estacional" (Franchini, 1988, pp. 140).

La tendencia seguida en Europa y Estados Unidos para intervenir los asentamientos informales inicialmente asumió el enfoque de *slum clearance*, con enfoques variados. El cambio de enfoque que tuvo gran impacto en las ciudades, se dio a partir de la construcción masiva de vivienda pública en los años veinte (Viena) y en los años treinta (Nueva York). En España, aunque se dieron programas de construcción de vivienda social en los años cincuenta, éstos estuvieron dirigidos a atender principalmente las necesidad de vivienda de las clase medias. La política para la atención de la necesidad de vivienda para las familias de los asentamientos informales, se centró en Planes de Urgencia Social, durante los años sesenta que implicaron actuaciones de demolición con relocalización de esta población en viviendas provisionales (p.ej. unidades vecinales de absorción), aunque el enfoque cambió hacia la remodelación de barrios a finales de los años setenta con la construcción masiva de viviendas sociales en Madrid. Posteriormente, se favoreció la construcción de viviendas de integración social, a partir de los años ochenta, pensadas para el realojamiento de las familias de los núcleos chabolistas, a partir del alquiler subvencionado.

El enfoque de realojamiento en viviendas sociales se remonta a la propuesta implementada por Octavia Hill a finales del siglo XIX en Londres. Hill es reconocida como la pionera de la vivienda social (Hindes y Chung, 2012), propuso un sistema que llevó a la práctica, que consistió en la mejora de las condiciones de vida de las casas de renta habitadas por las familias obreras (Muxí, 2015). Su modelo de intervención ha sido base para la política de vivienda social en Reino Unido, en donde se tiene que hacia 2012 una cuarta parte de las familias vivían en viviendas sociales (Hindes y Chung, 2012). Además, consideró relevante el aspecto ambiental, “dando importancia a la preservación de enclaves naturales y la defensa del patrimonio común” (Muxí, 2015, p. 118).

A nivel internacional, la vivienda social es en gran medida de alquiler, en algunas sociedades asiáticas, como Singapur y Hong Kong, se proporciona para la propiedad (Gurstein, Patten, y Rao, 2015 en Watt, 2017). En las áreas del Sur global, la vivienda social se considera como "vivienda desarrollada por el gobierno (a veces a través del sector privado) y vendida o alquilada a hogares de bajos ingresos (también bajo planes de alquiler con opción de compra)" (Bredenoord y van Lindert, 2014, p.62 en Watt, 2017). En los debates sobre la planificación de los años sesenta, se tienen dos políticas en oposición respecto a los asentamientos informales, una está a favor de la provisión de la vivienda pública y recomienda la erradicación total de la vivienda informal (Burguess,

1978 en Pimentel, 2016), mientras que la otra recomienda el fomento de la vivienda autoconstruida a través de la provisión de infraestructura básica y titulación de tierras (Turner, 1977; Bredenoord y van Lindert, 2010 en Pimentel, 2016, p. 55).

Mangin (1967) y Turner (1977) fueron unos de los primeros en proponer que los asentamientos ilegales son una solución a la crisis de la vivienda en América Latina e instaron a los gobiernos a establecer medidas para apoyar la autoayuda a los pobres. Turner recomendó a los gobiernos favorecer la autoconstrucción dirigida para la población urbana pobre como solución superior al *slum clearance* y *public housing*. A lo largo de los años setenta y ochenta, desde este planteamiento, los gobiernos hicieron esfuerzos en ‘regularizar’ esos asentamientos aunque las disputas continúan especialmente en las áreas de alto valor (Everett, 2001, p. 454).

La recomendación de Turner fue planteada para los países de América Latina, no así para otros países que mantenían asentamientos informales. Respecto a la aplicación de esta propuesta en países europeos, Leal (1979) considera que la tesis de Turner sobre el sistema de autoconstrucción sería difícilmente adaptable a países como España. Aludiendo a esto señala que la autoconstrucción,

[...] resulta una sugerencia que puede ser de gran valor para los países en vía de desarrollo, pero su realización sería difícil en los países industrializados en los que la división del trabajo y las exigencias de confort en la vivienda exigen una cierta profesionalización de la construcción, aparte del problema que podría suponer una extensión de las ciudades formadas por viviendas unifamiliares en términos de coste de red viaria, de infraestructuras y de transporte, al menos en las grandes ciudades, que es precisamente donde el problema de la vivienda se plantea de forma más aguda (Leal, 1979, pp. 89-102).

En consonancia con la propuesta de Turner, De Soto señala que “legalizar al sector extralegal significa oportunidades en programas masivos de vivienda a bajo costo. Casas no sólo mejor construidas sino también más baratas que las que los pobres mismos han estado levantando en el sector extralegal” (De Soto, 2000, p. 223), Además argumentó que,

Legalizar la propiedad dista mucho de ser mera caridad para los pobres. Crear un mercado ordenado que vuelva a los propietarios responsables y dé a sus casas títulos claros que

ameriten financiamiento, generará un mercado ampliado, fomentará la ley y el orden y pondrá dinero en los bolsillos de la elite (De Soto, 2000, p. 226).

Los primeros programas centrados en la mejora de los asentamientos a partir de su intervención física se iniciaron a principios de la década de los años ochenta. Dada la migración incesante y los procesos de industrialización tardía en Latinoamérica se demandaron nuevas respuestas por parte del Estado a la falta de vivienda. Dentro de estas nuevas respuestas para enfrentar el problema habitacional intervinieron las agencias de ayuda externa ligadas a la Organización de Estados Americanos, OEA, y a las Naciones Unidas, así como otras misiones –públicas y privadas- que hicieron diversos estudios y recomendaciones (Maguiña y Manrique, 1983, p. 101).

A partir de las recomendaciones dadas, se impulsó la autoconstrucción y la vivienda progresiva. La autoconstrucción se asumió “como el mecanismo para aliviar al Estado de sus obligaciones, y comprometer a los directamente interesados en la construcción de sus viviendas” (Maguiña y Manrique, 1983, p. 102). Es así como se traslada “el centro de gravedad de las unidades vecinales y la rehabilitación de tugurios hacia la problemática de la autoconstrucción [...], dando lugar a un empleo más extendido del “método de Organización de la Comunidad”” (Maguiña y Manrique, 1983, p. 102).

Durante esta etapa, a la par de la autoconstrucción, se impulsó la creación de cooperativas de vivienda entre las clases populares a fin de “potenciar su solvencia en lo que respecta a la adquisición de terrenos, asignación de créditos, y la cobranza de amortizaciones” (Maguiña y Manrique, 1983, p. 104). También se tenía la intención de que se generaran sentimientos de cooperación entre las personas para que resolvieran colectivamente sus problemas asociados a la construcción y ocupación de la vivienda y su vida en comunidad (Maguiña y Manrique, 1983). En una crítica a este enfoque, se cuestiona que,

Algunas de las formas prácticas de control sobre la población de barriadas han sido el "desarrollo comunal", "la autoayuda", "el esfuerzo propio", "el cooperativismo". Curiosamente, podemos observar que estas formas de control han sido propuestas casi siempre, en su inicio, por instituciones extranjeras (Rodríguez, Riofrío y Welsh, 1971, p. 111).

Igualmente, se impulsó el esfuerzo propio y ayuda mutua para organizar el trabajo gratuito, el que era aportado por los sectores populares para la construcción de conjunto de viviendas destinadas a los propios participantes de estos programas. En los mejores

momentos de este programa se contó con el apoyo técnico y de compra de materiales de las instituciones estatales. Una vez culminaban la etapa de construcción se pasaba al sorteo de viviendas (Maguiña y Manrique, 1983, p. 104).

También se encuentra la denominada vivienda progresiva, inconclusa, o los lotes con servicios. Estas modalidades consistían en entregar al adjudicatario una vivienda que cumpliera con unos mínimos, a partir de cual la familia continuaba la construcción de la vivienda de acuerdo con sus recursos. Generalmente esta vivienda constaba de una o dos habitaciones y servicios higiénicos básicos (Maguiña & Manrique, 1983, p. 104). En algunas experiencias se identifica que “para acceder al título de propiedad sobre la vivienda, las familias debían trabajar un cierto número de horas en obras comunitarias, las cuales se reconocían en abonos de ayuda mutua con los que se adquiría el derecho a la escritura” (Corporación Colegio de Villa de Leyva; CEHAP; CITCE, 1996, p. 332).

Los multifamiliares es otro tipo de programa que tuvo importancia durante la década de los años sesenta en los países de América Latina, como política de vivienda de algunos gobiernos que se realizó con el concurso de agencias internacionales. Inicialmente estos multifamiliares estaban pensados para atender la demanda de vivienda de los sectores de más bajos ingresos, sin embargo, éstos no pudieron cumplir con las exigencias económicas de los proyectos, por lo que se dio paso a la adquisición de estas viviendas por parte de las capas medias. Este tipo de programa benefició especialmente los intereses de las empresas de la construcción (Maguiña y Manrique, 1983, p. 105).

La implementación de los programas de regularización, en sus distintas aplicaciones en América Latina, han sido cuestionados en cuanto a lo referido a la superación de la pobreza urbana (Clichevsky, 2003; Brakarz, Greene, y Rojas, 2002). Aunque otros autores señalan sus virtudes en otros contextos, como la participación de la comunidad en las actividades de regularización de la tierra en el asentamiento no planificado *Ubungu Darajani* en la ciudad de *Dar es Salaam* en Tanzania (Magigi y Majani, 2006)

Los programas de mejoramiento de barrios (PMB) llevados a cabo en Latinoamérica durante los años noventa, son considerados por algunos autores como un tipo de programas de regularización integral que buscan integrar la ciudad informal a la ciudad formal a partir de la regularización de la tierra, la igualación del nivel de servicios entre sectores ricos y pobres, provisión de los servicios sociales para la población vulnerable y

participación de la comunidad en el diseño y ejecución del proyecto, así como en el mantenimiento de los servicios (Brakarz, Greene, y Rojas, 2002)

Frente a esta propuesta se presentaron críticas, así se argumenta que las medidas gubernamentales podrían convertir un mecanismo de supervivencia en un mecanismo de desarrollo de la pobreza urbana. Además, esta medida ha llevado a que la tierra disponible en áreas periféricas empiece a ser más atractiva para la clase media y los desarrollos de alto valor comercial. Esto ha llevado al desalojo de la población y al aumento de la especulación (Geisse y Sabatini, 1988 en Everett, 2001, p. 454).

Como ha señalado Naciones Unidas, los desalojos forzados en áreas urbanas frecuentemente transfieren tierra de alto valor de los grupos de pobres a los grupos de altos ingresos liberando terreno para la construcción de vivienda, desarrollos comerciales, caminos y otras formas de infraestructura (UN, 1996 en Everett, 2001). El resultado es un sometimiento y una violenta competición por el control de las áreas de futuro desarrollo. Una variedad de causas contribuyen al desplazamiento de millones de personas cada año desde las áreas urbanas incluidos los asentamientos en proceso de mejoramiento (Cernea, 1993, p. 13 en Everett, 2001, p. 454).

Recientemente, algunos autores han denunciado la decisiva intervención del poder judicial en la gobernanza urbana, centrándose en el tratamiento de los asentamientos precaristas en ciudades asiáticas, resaltando la actitud cada vez más hostil de los tribunales hacia la población de los barrios de tugurios en los años ochenta, mientras que en los años noventa, correspondiendo con la apertura y liberalización de la economía en países como India en el contexto de la globalización, incluida la introducción del concepto de buena gobernanza, también tuvo un impacto en la erradicación de barrios marginales (*slum clearance*) (Dupont y Ramanathan, 2008). Este tipo de actuaciones ha recibido críticas desde diferentes perspectivas (Everett, 2001; Amnesty International, 2009)

1.7 Los estudios sobre la intervención de los asentamientos informales

La intervención de los asentamientos informales ha sido estudiada desde la arquitectura, la geografía, la sociología urbana, la historia y la antropología, con mayor énfasis a partir de los años sesenta (Mangin, 1967; Valenzuela, 1975; Turner, 1977; Lloyd, 1979; Leal, 1979; Gilbert, 1981, 2001, 2007; Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche, y Velásquez, 1989; Esteban, 1999; Valladares, 2000; Cortés, 1995; Cortés, Fernández, y Plaza, 2001;

Sambricio, 2003; Sugranyes, 2011; Pons y Rodríguez, 2010; Hataya, 2010; Blanc-Chaléard, 2012; Garbellotto, 2013; Vorms, 2013; Lago, 1990, 2014; Perlman, 1976, 2010).

Por su parte, Trabajo Social ha estudiado esta problemática a partir de los aportes realizados por diversas/os autoras/es en distintos contextos (Hill, 1887; Addams, 1889; Kellogg, 1909; Nascimento e Silva, 1941; Maguiña y Manrique, 1983; Colomer, 1990; Cohen, Carol S. & Phillips, 1996; Bowie, 2004; Nogués, 2010; Barranco-Expósito et al. 2010; Theodos, Popkin, Guernse, y Getsinger, 2010; Paiva, 2013; Cantillo, 2014). De igual modo, otros autores señalan la participación de trabajadores sociales como parte de los equipos de intervención en las entidades de vivienda o de planeación urbana (Jacobs, 1961/2013; Hataya, 2010; Rojas, 2011).

Las intervenciones físicas de los arrabales han sido estudiadas desde la historia por Vorms quien señala que “A partir de 1860 y hasta mediados del siglo XX, Madrid crece en dos frentes, uno oficial y planificado, el ensanche y el otro, informal y espontáneo, el extrarradio” (Vorms, 2003). Menciona que se hacen propuestas de edificación del extrarradio, que organiza esta zona de la ciudad en relación con la ciudad central y el ensanche, pero no se ejecutan. También, se tiene que el diseño de la red viaria se superpone a la red viaria informal en los arrabales y no se considera apoyarse en ella. La idea subyacente es que “hay que sumergir a esos núcleos periféricos en un nuevo ensanche.” (Vorms, 2003).

Otro estudio histórico señala que la beneficencia pública que se practicó durante el siglo XIX tenía la función de “[...] prevenir epidemias y revueltas sociales con el objetivo de mantener el orden público y combatir el pauperismo. Su gestión corrió a cargo de ayuntamientos y diputaciones provinciales, con escaso apoyo presupuestario del Estado [...]” (Pons y Rodríguez, 2010, p. 23).

Desde la arquitectura y el urbanismo el interés se ha centrado en la planeación urbana y las intervenciones para detener la expansión informal de la ciudad planteando algunas propuestas. Por ejemplo, Turner (1977) sostenía como tesis central que la vivienda era mejor provista y administrada por aquellos que deben vivir en ella en lugar de ser administrados centralmente por el Estado (Turner, 1977).

Durante el siglo XX se tiene que diversos sociólogos clásicos buscan explicar y/o comprender la pobreza urbana, a partir del estudio de los barrios pobres, entre otros, Durkheim, Tönnies, Simmel y Weber (Hataya, 2010). Con Wirth, Park y Burgess, surge la Escuela de Chicago, dando paso al surgimiento de la sociología urbana en Estados Unidos hacia finales de los años treinta. Con *Urbanism as a way of life* (1938) Wirth, y con *The City* (1967) Park, Burgess y McKenzie analizaron la conformación de la ciudad moderna desde un determinismo ecológico (Hataya, 2010). “Ambas obras trataron de explicar la estructura del sistema urbano y el desarrollo de las zonas residenciales describiendo los modos de la vida” (Hataya, 2010, p. 79).

En años posteriores desde la sociología urbana los investigadores han abordado la acción de los movimientos sociales en la remodelación de barrios (Castells, 1986; Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche, y Velásquez, 1989), el papel de la participación comunitaria en los procesos de regularización (Hataya, 2010), la exclusión residencial (Córtés, Fernández, & Plaza, 2001) y las tendencias globales de los asentamientos informales (Davis, 2004).

Desde la Arquitectura, Sugranyes (2011) realiza un análisis del problema de la integración y marginación socioespacial, con cinco casos de hábitat indignante en Argentina, Guatemala, Ghana, Chile y Estados Unidos. Describe estos contextos y las diversas alternativas de intervención basadas en el enfoque de los derechos colectivos y el derecho a la ciudad. Señala que las intervenciones buscan superar la indignidad de las condiciones habitacionales de las comunidades que aspiran integrarse al buen vivir de la ciudad (Sugranyes, 2011).

Un estudio comparativo sobre la implementación de dos programas de vivienda social, en Madrid en 1986 y en Córdoba en 2011, realizado por Garbellotto (2013). Estos programas se ejecutaron para solucionar el problema habitacional de la población marginal, a partir de su traslado y realojo en barrios construidos para estos sectores poblacionales. El autor pretendió descubrir si desde la formulación de esos programas era posible predecir los problemas de exclusión urbana como una desventaja de exclusión social. Asimismo reflexiona en torno a la poder del Estado para determinar las formas de

hacer ciudad y si en este proceso tiene en cuenta las necesidades de integración sociourbanas de la población involucrada (Garbellotto, 2013).

Una propuesta de solución, el denominado *Slum Upgrading Facility (SUF)* es estudiada por Gruffydd (2012), quien afirma que esta solución está pensada para los países del Sur y descansa en la premisa de que la mejora de barrios marginales es "financiable", por lo que considera que ONU-Hábitat adopta una visión neoliberal para enfrentar el problema de los asentamientos informales, pues plantea que se logrará mejorar las condiciones en los barrios marginales sobre la base de los esfuerzos de los pobres combinados con los recursos de las finanzas privadas, dentro del ámbito del mercado. En esta propuesta no se cuestiona la redistribución y el papel del Estado se reduce a proporcionar las condiciones propicias para la operación del mercado (Gruffydd, 2012).

Desde la antropología, la investigación sobre los usos y costumbres de las familias pobres estudiadas en los barrios considerados marginales del centro de la ciudad en México, Puerto Rico y Nueva York, llevaron a que Oscar Lewis planteara la noción cultura de la pobreza (Lewis, 1966 en Hataya, 2010), la que fue ampliamente criticada. También están los estudios antropológicos sobre las formas de vida de los habitantes de las favelas en Brasil (Perlman, 1976, 2010).

Desde la economía y la sociología un estudio que analiza el proceso de renovación de barrios en España, a través del estudio de dos casos (Orcasitas y Simancas) en la ciudad de Madrid y de dos casos (Trinitat Nova y Sant Roc) en la provincia Barcelona, que ha sido identificados como buenas prácticas de renovación de barrios llevados a cabo en polígonos de vivienda en el contexto español. Las autoras señalan que en el territorio español, dichos polígonos “han sido en su inmensa mayoría privatizados, aun cuando fueron construidos como vivienda pública” (Pareja y Simó, 2010).

Las diversas investigaciones urbanas en Latinoamérica durante la década de los años sesenta y setenta demostraron que tanto la teoría de la “cultura/subcultura de la pobreza”, las teorías de la marginalidad y la ecología humana eran explicaciones inadecuadas de los modos de vida de los pobres y de la pobreza urbana. Además rechazaron la idea de que el comportamiento y cultura de los pobres reflejaran cualidades indeseadas que se debían eliminar a partir de un acelerado desarrollo económico. Estas investigaciones mostraron

más bien que los pobres lograba integrarse cada vez con más éxito en la sociedad (luchas para obtener la tierra y construir sus propias viviendas, encontrar un empleo y utilización de redes sociales activas para sostenerse a sí mismo) demostraban que estas personas no eran propiamente marginales (Hataya, 2010, p. 85).

Por su parte, Trabajo Social tiene como campo de estudio e intervención los barrios y asentamientos informales y la vivienda social para las personas en situación de pobreza desde el surgimiento de esta profesión-disciplina. Como señala Barranco-Exposito et al. (2010) “En este ámbito de la vivienda, indicar que la acción profesional se inicia con las pioneras del Trabajo Social Octavia Hill, en Inglaterra y Jane Addams en Estados Unidos.” (Barranco-Exposito et al., 2010, p. 103).

Se tiene que Octavia Hill (1838-1912) se preocupó por construir alternativas para el acceso a la vivienda adecuada para los obreros inmigrantes y la construcción de barrios amables y accesibles para ellos en Londres. Por su parte, Jane Addams como promotora del *Settlement Movement* en Chicago, junto a otras mujeres, “se dedican a trabajar en los barrios más pobres, visitan las casas y colaboran en la mejora de la higiene y la alimentación de las familias que allí viven” (Muxí, 2015, p. 120). El estudio y atención de las necesidades de los residentes de los barrios obreros pobres de Chicago fue el interés de Jane Addams y los miembros de *Hull House*. Es por eso que el Departamento de Trabajo del gobierno de los Estados Unidos encargó a *Hull House* hacer el censo sobre el salario y la etnicidad de los barrios denominados marginales y viviendas de Chicago. Este estudio fue realizado por Florence Kelly y Jane Addams y “acabó por formar parte de la publicación titulada *Hull House: Maps And Papers* de 1895 y suscitó, años más tarde, la promulgación de la Ley de Viviendas de 1902 (Verde, 2013, p. 29). En los siguientes años su trabajo en *Hull-House* fue visto como un modelo para un tipo "nuevo" de provisión social en los Estados Unidos (Schneiderhan, 2013).

También está el estudio coordinado por Paul Kellogg, un trabajador social líder en el movimiento de encuestas sociales que dirigió *The Pittsburgh Survey* en 1909, contando para ello con un personal de más de 70 investigadores y fondos de la Fundación Russell Sage. En seis volúmenes se documentaron las condiciones del trabajo de las mujeres, hogares de acogida, orfanatos, educación y fábricas, y destacaron problemas de salud pública tales como accidentes de trabajo y fiebre tifoidea (Greenwald y Anderson, 1996; Kellogg, 1909; Turner, 1996 en Hillier, 2007)

Por su parte Maguiña y Manrique (1986) realizaron un estudio, desde una mirada marxista, sobre la relación del Trabajo Social con la problemática habitacional, señalando las experiencias más representativas en América Latina, haciendo un análisis documental de los trabajos de grado en las distintas Escuelas de Trabajo Social a partir de 1925 y hasta principios de 1980. Señalan que inicialmente las alumnas centraba su interés en los “conventillos” y aún no se hablaba de “campallas” o “villas miseria” o de las demás habitaciones “obreras” y “populares” insalubres, en correspondencia con la legislación y los primeros programas habitacionales del Estado (Maguiña y Manrique, 1983)

Entre los trabajos destacan la tesis de María Hortência del Nascimento e Silva, titulada “Impresiones de una Asistentista sobre el Trabajo en Favela (1941)”, que es presentada en el Instituto Social de la PUC-RJ al concluir su formación profesional. Este trabajo se considera el estudio sistemático más antiguo realizado en Río de Janeiro sobre las favelas, que hasta los años ochenta se usaba como documento base. Silva (1941) sostiene que “el problema de la habitación popular” consiste precisamente en el hecho de que el pueblo carezca de “una habitación compatible con el nivel de vida alcanzado por la colectividad” (Silva, 1941, p. 78 en Maguiña y Manrique, 1986) Esto es, el problema no es individual sino social, no es absoluto, sino relativo, de tal modo que las soluciones que se le den tampoco podrán situarse a nivel individual, correspondiéndole más bien “a la sociedad”, como “un deber” asegurarle a cada quien la correspondiente vivienda “compatible” (Silva, 1941 en Maguiña y Manrique, 1983). Como señala Licia Valladares, la tesis de María Hortência del Nascimento e Silva a inicios de los años cuarenta es considerada un hito sobre la investigación en favelas en Brasil (Valladares, 2000).

En las investigaciones recientes en Brasil en este campo, se estudia la evolución de Trabajo Social a lo largo de las intervenciones del Estado en las favelas. Paiva produce una reflexión sobre las expectativas, los impases y las trabas del Trabajo Social desarrollado en el marco de los proyectos integrados de urbanización de favelas en Brasil, en la visión de los principales sujetos involucrados en la planificación y ejecución de los actuales programas federales PAC y Habitar Brasil BID (Paiva, 2013).

De igual modo analiza como en los años ochenta se intensificó la resistencia de los pobladores de los asentamientos informales que había construido viviendas en suelo público o privado frente a los desalojos del territorio. Esta resistencia se dio en el escenario de una amplia organización popular que se plasmó en el movimiento de lucha

por la vivienda. En Brasil la lucha de este movimiento estuvo alimentada por la lucha en contra de la dictadura, al igual que en Argentina. Para el caso de Brasil el movimiento popular estuvo conectado al Movimiento Nacional de Reforma Urbana el que participó en la Asamblea Nacional Constituyente que promulgó la Constitución de 1988 (Paiva, 2013).

Otros autores estudian como en Colombia, hacia 1951, se creó el Instituto Interamericano de Vivienda, CINVA (Centro Interamericano de Vivienda) siendo un “acuerdo multilateral entre la Unión Panamericana y el gobierno de Colombia” (Maguiña y Manrique, 1983, p. 57) donde se realizó la formación especializada de los trabajadores sociales en el campo de la vivienda, junto a otros profesionales (Maguiña & Manrique, 1983, p. 57). Así documentan que en Colombia, existió un Departamento de Trabajo Social a nivel nacional en el Instituto de Crédito Territorial, el ICT⁴² fue la institución pública encargada de “materializar la política de vivienda del gobierno nacional” (Goossens y Gómez, 2015). El Departamento de Trabajo Social del ICT⁴³ en “los diferentes planes y sistemas de construcción, brindaban asesoría y supervisión permanente a las trabajadoras sociales y educadoras en vivienda en todo el país” (Galvis, 2010).

En Estados Unidos, se tienen antecedentes sobre la intervención de Trabajo Social en los barrios pobres como lo hecho por Addams a finales del siglo XIX y hasta los años treinta del XX. Asimismo, se encuentran investigaciones más recientes, como la investigación evaluativa sobre la experiencia de los desarrolladores de vivienda sin fines de lucro, que intentan fomentar un sentido de comunidad y el bienestar de la familia en los desarrollos de vivienda en una comunidad empobrecida. Estos investigadores, basándose en la literatura profesional, entrevistas con los inquilinos, empleados y miembros de la comunidad; y una revisión de los expedientes de los trabajadores sociales, abordan el programa de desarrollo de la comunidad y le da un perfil de los inquilinos. *Phipps Houses Grupo* se presenta como un modelo contemporáneo que integra los servicios de vivienda

⁴² “El ICT, fundado en 1939 para ayudar a financiar las viviendas rurales, se reorganizó en 1956 y quedó a cargo de proporcionar vivienda urbana a los grupos de bajos ingresos. Excepto por algunos casos exitosos como el de Ciudad Kennedy, el ICT fue inicialmente un fracaso porque no pudo proporcionar suficientes viviendas, especialmente para los más pobres (JARAMILLO, 1982, 1990; MOHAN, 1994; STEVENSON, 1981)” (Hataya, 2010, p. 156)

⁴³ Este Departamento estuvo dirigido por las trabajadoras sociales Nina Chávez de Santacruz y Lola Rocha.

y asistencia social desde el sector privado en ciudades estadounidenses (Cohen, Carol S. & Phillips, 1996).

Por otra parte, Bowie (2004) estudió los proyectos de vivienda pública en Estados Unidos, operados tanto por el sector privado con fines de lucro como por los administradores de viviendas públicas tradicionales, los que deben proporcionar los niveles más altos de apoyo social, evidenciado en la disponibilidad de los servicios sociales ofrecidos en cuanto a la educación o los servicios de colocación de empleo, cuidado de niños o programas de *Head Start*, el tratamiento de drogas y alcohol y los servicios de prevención, programas de capacitación para padres o de apoyo familiar, recreación juvenil o programas deportivos para niños y adolescentes, y programas después de la escuela para los niños (Bowie, 2004).

También están los estudios sobre la participación de trabajadores sociales clínicos en el programa HOPE VI de Chicago, que ha cambiado la cara de la vivienda pública que buscó ir más allá del "ladrillos y mortero" y proporciona fondos para servicios de apoyo a los residentes para ayudarlos a avanzar hacia la autosuficiencia y mejorar sus circunstancias de vida (Cisneros y Engdahl 2009, Popkin, Levy y Buron, 2009 en Theodos, Popkin, Guernse y Getsinger, 2010)

En Viena, los trabajadores sociales forman parte de equipos que ayudan a familias sin vivienda a encontrar una en el mercado inmobiliario privado. El equipo se compone de trabajadores sociales y asesores sociales (personal que soportan los usuarios sobre cuestiones de rutina al día), una gerente de bienes raíces, el personal de mantenimiento y un director de equipo. Cada familia trabaja principalmente con un subgrupo que consiste en un trabajador social y un asesor social. El objetivo es que las familias aprendan a manejar sus presupuestos familiares y adquirir conocimientos y habilidades relativos a la vivienda y mudarse a un apartamento en el mercado privado de alquiler en un plazo máximo de ocho meses. El apoyo se basa en tres fases principales: asegurar el ingreso, presupuesto de la casa y la búsqueda de apartamentos (Zierler, Martinsson, & Weiß, 2013).

En España, en un estudio, Barranco-Expósito et al. (2010) documentan la participación de trabajadoras sociales en la valoración y adjudicación de vivienda de protección oficial

para las personas que vivían en chabolas, intervención centrada en la integración al nuevo hábitat comunitario. Mencionan la intervención realizada por la trabajadora social Monserrat Colomer (1990) y otros profesionales en Barcelona (Campo de la Bota y de la Mina), a partir de un enfoque crítico, participativo e integral buscando la mejora de las condiciones de vida de las personas y del entorno urbanístico (Barranco-Expósito et al., 2010).

Por su parte Nogués (2010) realizó una investigación que caracteriza los programas de realojamiento de las familias gitanas habitantes de los núcleos chabolistas en Madrid a partir de 1986 y hasta 2010, en el contexto del Consorcio para el realojamiento de la población marginada y el Instituto de Realojamiento e Integración Social, centrando su mirada en la actuaciones desde el área social de estas instituciones. Analiza cómo estos programas estaban enfocados a contribuir a la superación de la exclusión social y la segregación residencial de estas familias gitanas. Sin embargo, también considera que está como trasfondo los intereses urbanísticos, cuyo fin era liberar suelo para favorecer la construcción de infraestructura urbana y proyectos inmobiliarios (Nogués, 2010).

Teater realizó una investigación evaluativa desde la perspectiva de la satisfacción de los clientes en la implementación del programa de Vales de Elección de Vivienda de la sección 8, en una ciudad del medio oeste estadounidense. Estos vales son el primer programa de vivienda subsidiado basado en el inquilino. Vivienda de Sección 8, se desarrolló bajo la Ley de Vivienda y Desarrollo Comunitario de 1974, y difería del prominente programa de vivienda "pública" al permitir a los beneficiarios obtener vivienda del mercado privado versus vivienda propiedad del gobierno (HUD, 2001 en Teater, 2010). La autora exploró las perspectivas de los beneficiarios en relación con la implementación del programa y su capacidad para satisfacer sus necesidades. Actualmente, el programa de AVC brinda servicios a más de 1.8 millones de hogares en todo el país (HUD, 2008 en Teater, 2010) y requiere que los beneficiarios obtengan viviendas del mercado privado para promover vecindarios mixtos económicamente y proporcionar movilidad residencial entre los beneficiarios al permitirles seleccionar viviendas y vecindarios. (US House, 2003 en Teater, 2010). El análisis de datos reveló experiencias detalladas en relación con las reglas y prioridades del programa. Se discuten las implicaciones para la práctica del Trabajo Social y los administradores de vivienda, y se proporciona evidencia de las experiencias y perspectivas de los clientes en la evaluación del programa (Teater, 2010).

En Cartagena de Indias, Cantillo (2014) realizó un estudio sobre la actuación adelantada por Trabajo Social en Corvivienda desde hace más de veinte años en el campo del acceso a la vivienda en dicha ciudad. La autora analizó de qué forma esta intervención está respondiendo a los lineamientos impuestos por las instituciones públicas por medio de las políticas sociales. Los trabajadores sociales realizan su práctica, aunque muchas veces están limitados por normas legales y por intereses de índole política. Este análisis incluye aspectos epistemológicos, contextuales y éticos desde la postura de estos profesionales (Cantillo, 2014).

1.8 La intervención de la pobreza en la ciudad

En este apartado se abordan las formas de atención de la pobreza en Europa desde finales del medievo hasta el surgimiento de la filantropía en la ciudad durante la Revolución Industrial en los siglos XIX y XX, describiendo la evolución de la acción social desde sus diversas manifestaciones: caridad, filantropía, beneficencia y asistencia social. Se identifican las acciones dadas en el marco de la reforma social para enfrentar el denominado “deterioro de la moral y las costumbres” de las familias habitantes de arrabales en la ciudad, así como contribuir a la reforma higiénico-sanitaria hasta principios del siglo XX. Posteriormente, como estrategia para garantizar la construcción de una sociedad de consumo y garantizar los equilibrios sociales a partir de la redistribución. Para ello se aborda de manera general el surgimiento del Estado de Bienestar a partir de 1945, que va instaurando la asistencia social en Europa como forma de atención organizada que supera la mirada de la pobreza con enfoques focalizados a una visión de política social universal institucionalizada. La mirada se centra en la forma de asistencia que se da en el marco del Estado de Bienestar que crea las condiciones para que las personas se inserten a las redes de protección pública: sanidad, educación, transferencia de rentas y servicios sociales⁴⁴. Esta transformación del Estado, pasando de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho se da en el contexto de los países capitalistas con sistemas democráticos.

⁴⁴ Se asume los cuatro pilares del Estado de Bienestar propuestos por Moreno (2009).

1.8.1 La caridad y la filantropía

En la Edad Media, tanto los pobres como los ricos lo eran por “expresa voluntad divina”. “El sufrimiento representaba una letra de cambio para la otra vida”. La virtud del débil no podía ser otra que la resignación (Las Heras y Cortajarena, 2014/1978, p. 39).

En ese periodo el cuidado de los enfermos, viejos, huérfanos y viudas, así como de los pobres en general corría a cargo principalmente de la familia y la parentela. Además, el señor feudal o el empresario tenían el deber de brindar protección a través de los gremios y cofradías, para aquellos que las conformaban. Para los que no trabajaban o estaban incapacitados y no contaban con esa protección, estaban las iglesias, especialmente los monasterios y las parroquias (Ritter, 1991). Como describe Polanyi,

En una sociedad que proclamaba que en su seno había sitio para todo cristiano, había que ocuparse de los viejos, de los enfermos y de los huérfanos. Pero, sobre todo, estaban los pobres válidos, los que nosotros denominaremos parados por suponer que tenían la posibilidad de ganarse la vida mediante el trabajo manual si pudiesen encontrar un empleo. La mendicidad estaba severamente castigada, y el vagabundeo, en caso de reincidencia era considerado una infracción capital [...]. Los socorros fueron puestos claramente bajo la responsabilidad de las parroquias, que recibieron el poder de recaudar las sumas necesarias mediante tasas o impuestos locales [...]. (Polanyi, 1989, p. 151)

Entre las tres instituciones que representaban la arquitectura del poder de la época (iglesia, nobleza y rey), la iglesia asumía el papel de ayuda a los pobres, invitando a los ricos a contribuir con limosnas y bienes para aliviar el sufrimiento de los desvalidos. Para ello apelaba a la virtud de la caridad (Las Heras y Cortajarena, 2014/1978).

En Inglaterra, donde el Rey Henry VIII (1491- 1547), con la ruptura con la Iglesia Católica romana y constituyéndose en cabeza de la Iglesia anglicana en Inglaterra, cerró los monasterios, que había sido los proveedores de la caridad para los pobres. Siglos después, las organizaciones benéficas médicas eran prominentes en el siglo XVIII, siendo la base de los grandes hospitales de enseñanza de Londres entre los años 1720 y la década de 1740. Por su parte, la provisión de vivienda a los pobres como una actividad benéfica vino después, a excepción de los hospicios donde se acomodaban docenas de ancianos en muchas ciudades y pueblos, pero en realidad había poca actividad filantrópica en el campo de la vivienda antes del siglo XIX (Whelan, 1998).

La laicización de las instituciones hospitalarias y de caridad tropezaba con la oposición de las autoridades eclesiásticas, la prohibición de mendigar y de ofrecer limosnas colisionaba con la necesidad de mostrar sentimientos cristianos, materializar el valor de la solidaridad humana y a la afirmación del propio lugar social y material (Geremek, 1989).

Para paliar los males que trajo consigo la Revolución Industrial a mediados del siglo XIX se propusieron soluciones reformistas que se plasmaron en leyes e instituciones. Es así como en 1834 se emana la enmienda a la *Ley de Pobres* que se convirtió “en el prototipo de la reforma social británica durante mucho tiempo” (Banda, 2009, p. 19).

Sumado a lo anterior, estaban la acción de sociedades comerciales como *Labourer's Friend Society*, posteriormente relanzada como *Society for Improving the Condition of the Labouring Classes (SICLC)* que buscaba mejorar las condiciones de la clase trabajadora sobre una base comercial, construyendo viviendas para la clase trabajadora siguiendo las líneas sanitarias y obteniendo un beneficio económico. Esta actuación entendía que el mercado se ocuparía del problema de los barrios marginales. Los especuladores comerciales construían viviendas para la clase trabajadora previendo un rendimiento del capital del diez por ciento, debido a que no se esperaba que las casas duraran por mucho tiempo. Esta fue una solución victoriana para enfrentar la problemática desde una visión empresarial mixta (Whelan, 1998)

Es así como la vivienda filantrópica desestimó a los trabajadores casuales y a los desempleados como inquilinos. Fue Octavia Hill una excepción en esta tendencia, pues fue la única que tomaría los inquilinos que nadie más quería, porque estaba segura de que trabajando estrechamente con ellos, podría convertirlos en tipo de inquilinos modelo. (Whelan, 1998)

A finales del siglo XIX y principios del XX surge lo que se llamó la “filantropía científica” que nace con el movimiento de Organizaciones Sociales de la Caridad y eran consecuentes con la filosofía de la autoayuda y se trabajaba sobre la base teórica de que la gente tenía que ser autosuficiente (Banda, 2009). Como señala Friedlander, la asistencia social organizada “fue una respuesta de la sociedad inglesa ante la avalancha de problemas sociales provocados por la revolución industrial y el liberalismo, cuyo dogma central era la no intervención del Estado” (Banda, 2009, p. 51)

En Inglaterra, con los reformadores victorianos tardíos, se da importancia a la vivienda, a partir de la legislación aprobada desde la década de 1850 hasta el final del siglo XIX. En 1885 se nombró una Comisión Real para investigar la vivienda de la clase trabajadora identificándose el hacinamiento, la inmoralidad, la pobreza material, el saneamiento deficiente, la mala salud y las relaciones incestuosas (Webb, 2007, p. 196).

En 1865, Octavia Hill obtuvo financiación para su primer experimento de vivienda que le permitió comprar tres casas que ella renovó y administró. Al final de su carrera, proporcionó alojamiento para más de 3.000 personas. El trabajo de Octavia Hill subraya la preocupación de los primeros trabajadores sociales por el hogar y las viviendas. Su trabajo con COS (Sociedad de Organización de Caridad) y el movimiento de vivienda en la década de 1870 la convirtieron en una figura dominante en el trabajo social temprano. Hill se refirió a sus inquilinos como "gente trabajadora digna" que eran principalmente trabajadores no calificados (Webb, 2007).

1.8.2 La beneficencia

En los Estados Unidos las ideas de Octavia Hill dieron sus frutos antes que en Inglaterra. Esta línea de trabajo la siguió la Asociación Estatal de Ayuda Benéfica en Nueva York en 1875 y en Boston proliferó el sistema de "visitas voluntarias", esto influenciado por los escritos de Hill. Aun así, muchas organizaciones benéficas estadounidenses continuaron usando el planteamiento económico de la investigación durante mucho tiempo, que se centraron en la concesión o rechazo de la ayuda económica (Richmond, 2008, pp. 10-11).

Por su parte, Jane Addams como promotora del *Settlement Movements* en Chicago, junto a otras mujeres, "se dedican a trabajar en los barrios más pobres, visitan las casas y colaboran en la mejora de la higiene y la alimentación de las familias que allí viven" (Muxí, 2015, p. 120). Addams "concebía a los habitantes del distrito, en especial a los extranjeros, como vecinos con dificultades de integración y en calidad de buena anfitriona pretendía hacer de *Hull House* un centro de acogida donde encontrasen, además de una "oficina de información e interpretación" (Verde, 2013, p. 21), un lugar donde preservar la propia cultura de origen en un país extraño y atemperar las contrariedades suscitadas

por la inmigración, el liberalismo y el individualismo derivados del capitalismo industrial” (Verde, 2013, p. 21).

Addams presionó a favor de la infraestructura básica, el saneamiento, el agua, la atención médica básica y la vivienda para mejorar las condiciones de las personas que migran a la ciudad. Argumentó que, en lugar de dar limosnas individuales, la justicia social y el cambio social pueden transformar la difícil situación de los pobres (Raxworthy y Costello, 2016, p. 265). Es así como, el cambio de la concepción de la pobreza desde una mirada centrada en el individuo a una que mostraba que era resultado de las fuerzas económicas y sociales sobre las cuales las personas tenían poco control se afianzó en el siglo XX.

1.8.3 La asistencia social en el Estado de Bienestar

Durante el siglo XX, entre 1945 y 1948, el Parlamento inglés adoptó una serie de leyes que juntas formaron la base para el estado de bienestar, e hicieron que la Ley de Pobres fuera redundante. La Ley de Asistencia Nacional de 1948 derogó oficialmente toda la legislación existente sobre Ley de Pobres, y reemplazó la Ley de Pobres con la Junta de Asistencia Nacional para actuar como una agencia de ayuda residual (Boyer, 2002).

De igual modo, el socialismo como teoría surge en sus dos versiones. El primero denominado socialismo utópico, entre sus representantes pueden considerarse a Robert Owen, Charles Fourier, Henry de Saint Simon, entre otros. La otra versión del socialismo es el llamado socialismo científico que surge con los aportes de Marx y Engels. El socialismo científico plantea la interconexión de todos los fenómenos sociales y la imposibilidad de entenderlos y estudiarlos separadamente (Las Heras y Cortajarena, 2014/1978, p. 45). Es con el socialismo científico que se entiende que “el problema de la acción social no aparece como una cuestión de asistencia o ayuda, sino como un problema estructural de la sociedad” (Las Heras y Cortajarena, 2014/1978, p. 45).

La primera realización efectiva de un Estado socialista se produce en la Revolución de Octubre en 1917, otros países adoptan este régimen con ciertas peculiaridades (China, Vietnam, Cuba), en estos Estados el bienestar social es asumido constitucionalmente como parte integrante del sistema socioeconómico, que permea todas las estructuras sociales. A partir de la existencia de los Estados socialistas se presentan dos modelos

respecto a la acción social, uno el socialista y otro el de los países capitalistas con sistemas democráticos occidentales (Las Heras y Cortajarena, 2014/1978, p. 46).

Dinamarca fue el primero de los países nórdicos en iniciar y desarrollar una política social encuadrada en la orientación del Estado de Bienestar.

Ya al final de la década de los años veinte e inicio de los treinta, gobiernos socialdemócratas, con Thorval Satuning como primer ministro y K.K. Steinecke como ministros de Asuntos Sociales, impulsaron una ambiciosa política de protección social que comprendía el seguro de enfermedad, las pensiones de jubilación y otros beneficios. El sistema era universal y obligatorio. Su universalidad, que extendía los beneficios a todos los ciudadanos y no solamente a los asalariados y se nutría de contribuciones generales, le distinguía de la mayoría de los sistemas que en aquellos años existían o se iban creando en los países occidentales (Rubiol, 1985, p. 111).

En 1933 con la nueva legislación social de Dinamarca, se unificaron más de cincuenta leyes, algunas aprobadas a finales del siglo XIX, desaparecen los conceptos de beneficencia y de caridad y dejan paso al derecho a la protección social. Así surgen la Ley de Seguro Nacional (referida a los seguros de invalidez, jubilación y enfermedad), La Ley de Seguro de Accidentes, Ley de Seguro de Desempleo y la Ley de Asistencia Pública que cubría las situaciones no previstas en las otras leyes (asistencia a distintos grupos y diversas ayudas respecto a menores, maternidad, vivienda, alimentación y enfermedades) (Rubiol, 1985).

Durante el siglo XX, el Estado liberal de Derecho se fue transformando en un Estado Social de Derecho, definidor de las democracias europeas más avanzadas (Muñoz, García, y González, 1997, p. 8). Estos autores, señalan que,

La contraposición que se hacen en el siglo XIX, entre el Estado y la sociedad civil venía dada por la concepción de un orden social en que se quería conciliar la libertad y la desigualdad económica. La desigualdad en el orden económico y social hallaba su corrección en la igualdad jurídica de los ciudadanos, amparada por el Estado. Y, por eso, el Estado se configuró como Estado de Derecho, a partir de los principios de legalidad, legitimidad y división de poderes, capaces de defender los derechos individuales, y muy especialmente el derecho de propiedad, a través de la ley guardián del *status quo* (Muñoz, García, y González, 1997, p. 8).

A partir de la Segunda Guerra Mundial, el Estado “permeó todos los rincones públicos y privados de la vida social, de tal manera que los transformó en el agente más importante

de producción y reproducción de la sociedad” (Picó, 1999, p. 1). Este intervencionismo se remonta a finales del siglo XIX con la legislación social propuesta por Bismarck, canciller de Alemania, que se prolongó irregularmente hasta la actualidad y toma mayor peso a partir de 1945 cuando la mayoría de países capitalistas desarrollados adoptaron la doctrina del *Report Beveridge* (1942) y la política económica Keynesiana (Picó, 1999).

La política keynesiana planteaba la intervención del Estado para paliar los efectos de la Gran Depresión y sostener la demanda y asegurar un alto nivel de actividad económica y pleno empleo. Estas políticas de bienestar gestadas desde arriba implicaron un mayor gasto público y el aumento de las cargas fiscales (Picó, 1999).

Por su parte el denominado *Report Beveridge* o informe del gobierno inglés “*Social insurance and allies services* se pensó para afrontar las circunstancias de la guerra y suavizar las desigualdades sociales. Específicamente propuso políticas de protección social dirigidas a los sectores más desfavorecidos, que contribuía a una redistribución indirecta de la renta a la vez que reaviva el mercado, subsanaba los desequilibrios del *laissez-faire* y ayudaba a la mantener la paz social (Picó, 1999).

Esto llevó a implementar programas de bienestar pensados desde arriba para, por un lado, atender las necesidades primarias de la población, y por otro fue una política para regular el mercado y reactivar el consumo. Estos programas provenían de una política socioeconómica de bienestar, con diferentes matices que se llevó a cabo en los países europeos tanto por partidos políticos de la izquierda moderada, como por la derecha, siendo sus mayores defensores los gobiernos socialdemócratas. (Picó, 1999)

Es así que, con el surgimiento del Estado de Bienestar (*Welfare state*) se da un periodo de crecimiento económico, aseguramiento de un nivel de vida, el pleno empleo y los servicios básicos –salud, educación y jubilación-, incentivando la paz, la estabilidad social y ferviente defensor del consenso entre las distintas fuerzas sociales. Incluso, como plantea Juan (2012), La vivienda también ha sido un pilar del Estado de Bienestar en muchos países europeos (Juan, 2012, p. 457). Algunos autores consideran que la vivienda es uno de los cuatro dominios del estado de bienestar, siendo los otros: las pensiones, la educación y la salud (Torgersen 1987 en Stamsø, 2009). Otros autores señalan, además, que las políticas urbanas

[...] constituyen la dimensión espacial del Estado de bienestar y, la regulación pública de la división económica y social del espacio. Estas tienen el reto de diseñar y poner en

práctica nuevos y potentes instrumentos de regulación pública de la ciudad, si no se quiere que ésta sea el resultado estricto de la lógica del mercado (Barenboim, 2012, p. 32).

A partir del advenimiento del Estado de Bienestar se generan cambios en las relaciones sociales de la sociedad civil. Además, se da un aumento de la burocracia y de la mano de obra empleada en el sector terciario y se institucionaliza el movimiento obrero a través de los sindicatos y su participación política corporativa (Picó, 1999). No obstante, esto no significó la homogenización de un tipo de sistema de protección social en las sociedades occidentales. Por ejemplo, se diferencian los Estados de Bienestar del sur y norte de Europa, con estructuras y lógicas diferenciadas (Moreno y Sarasa, 1995) y los tres regímenes del Estado del Bienestar: liberal, subsidiario-corporativista y socialdemócrata (Esping-Andersen, 1990). Aunque Esping-Andersen ha sido criticado en varios puntos, entre otros, por no incorporar vivienda en su trabajo principal (Murie 1998 en Stamsø, 2009) estos Regímenes se han empleado para establecer un punto de partida para pensar la política de vivienda a la luz de ese marco conceptual⁴⁷ (Stamsø, 2009).

A partir de la crisis de los años setenta, con el final del crecimiento económico, la crisis fiscal y por tanto del gasto público, la inflación, el fin del pleno empleo y comienzo del desempleo masivo; se genera un debate en torno a la legitimidad y la pervivencia de Estado de Bienestar desde tres posturas principales: la tradición liberal-demócrata, el posibilismo socialdemócrata y la crítica marxista del Estado⁴⁹. Además, durante años se ha estado librando un debate sobre el futuro de los programas sociales universales, en estados socialdemócratas y en estados de bienestar liberales (Béland, Blomqvist, Andersen, Palme y Waddan, 2014).

De igual modo, se ha desencadenado una discusión en torno a quiénes deben tener acceso a los beneficios propios del Estado de Bienestar. En la UE se observan esfuerzos para impedir el acceso a los beneficios (cuidado infantil e ingresos mínimos) a inmigrantes, aun cuando las instituciones europeas demuestran que son el grupo con mayor riesgo de desempleo, pobreza y exclusión (Gidley y Rooke, 2010; Jones, 2012; Wiggan, 2012 en Guentner, Lukes, Stanton, Vollmer y Wilding, 2016, p. 406). Particularmente en Reino

⁴⁷ En 1980, la política de vivienda noruega se caracterizaba principalmente por características socialdemócratas (regulación del mercado, el gasto público sustancial y subsidios universales tanto para inquilinos como para propietarios). Para 2005, se caracterizó por los rasgos que son típicos de un régimen de bienestar liberal: economía de mercado, bajo gasto público y subsidios para grupos pequeños y específicos, mientras que otros segmentos del estado de bienestar noruego se caracterizan por rasgos socialdemócratas. (Stamsø, 2009)

⁴⁹ Al respecto Cfr. Picó, 1999.

Unido esto es expresión de la tendencia en el proyecto neoliberal de reducción del bienestar pasando de un marco social-democrático redistributivo hasta un sistema basado en el mercado. Esta tendencia incluso puede llegar a los grupos sociales no inmigrantes que pueden ser considerados como chivos expiatorios que viven de otros ciudadanos, de tal modo que la solidaridad social se desmantele progresivamente (Guentner, Lukes, Stanton, Vollmer y Wilding, 2016, p. 406).

Las nuevas fronteras estatales de exclusión se están extendiendo en torno a los derechos sociales y la provisión de bienestar público, produciendo una "jerarquía de la ciudadanía" (Castles, 2007 en Guentner, Lukes, Stanton, Vollmer y Wilding, 2016). Esto ha sido denominado como "chauvinismo del bienestar" (Kitschelt, 1997; Mewes y Mau, 2012 en Guentner, Lukes, Stanton, Vollmer y Wilding, 2016, p. 406).

1.9 Síntesis

Como se ha visto, a partir de la Revolución Industrial a finales del siglo XVIII y la consecuente migración de campesinos hacia la ciudad se presentó el crecimiento informal y caótico de las ciudades europeas y estadounidenses. Situación similar se presentó en América Latina, Asia y África durante el siglo XX con la llegada masiva de inmigrantes desde el sector rural a la ciudad, constituyendo un vasto sector de población que debido a las dificultades de acceso a un alojamiento autoconstruyeron viviendas precarias en las periferias urbanas o se alojaron en corticos insalubres en los centros de las ciudades industrializadas.

En este capítulo se abordó el debate entre la propuesta reformista y la crítica-radical para la atención del problema de la vivienda en los países occidentales, la que tomó tres rumbos principales. Por un lado, en la mayoría de los países europeos y en Estados Unidos se realizó la intervención de los arrabales y *slums*, a partir los postulados higienistas y de reforma social, promoviendo diversas leyes, políticas y planes constituyendo instituciones, sistemas de provisión de vivienda pública y sistemas de protección social universal que favorecieron a todos los ciudadanos, pero especialmente a las clase obrera y a la población de muy bajos ingresos. Por otro lado, están los Estados socialistas en los que el sistema de provisión de vivienda estuvo centralizado en el Estado con construcción de vivienda masiva y/o se emplearon políticas de control de la expansión informal de las ciudades, a partir de prohibir la migración hacia las ciudades, o la remoción masiva de la

población de los asentamientos en las ciudades (caso China), acciones realizadas con fines políticos e ideológicos. Por su parte, en los países del Sur, se siguió la línea de la regularización, legalización y mejoramientos de barrios, aunque la intervención no ha sido igual en todas las ciudades de América Latina y el Caribe, África y Asia.

De este modo, se identificaron las intervenciones de los asentamientos informales adelantadas en diversos contextos, agrupadas en seis enfoques principales: i. Erradicación(*slum clearance*) con/sin relocalización, ii. renovación urbana, iii. regularización, iv. remodelación de barrios, v. mejoramiento de barrios y vi. realojamiento en viviendas sociales . Asimismo, se identificaron otros tipos de intervención de estos lugares, que van desde los tipos de reestructuraciones de las ciudades Chinas en los últimos años que transitan a una economía de mercado, apelando a la demolición de asentamientos y barrios pobres con la expulsión forzada de los residentes, hasta las acciones policiales en las favelas de Río de Janeiro realizadas para garantizar la seguridad mientras el desarrollo de megaeventos (Juegos Olímpicos y Mundial de Fútbol) que ha sido fuertemente criticadas por la violación de derechos humanos que se presentaron (Amnesty International, 2016).

La erradicación (*slum clearance*) corresponde a una intervención dura de derribo del asentamiento precario, la mayoría de las veces sin dar soluciones de alojamiento a las familias afectadas. La intervención de desalojo masivo, con uso de la fuerza y sin propuesta de solución habitacional para las familias desalojadas del asentamiento precario sigue empleándose hoy en día en algunas ciudades de América Latina, África y Asia.

También, se identificó la modalidad de eliminación que incluye procesos de relocalización o reubicación de las familias desalojadas, esto se da cuando se pretende liberar suelo público o privado con el fin de construir vías o infraestructura y adelantar proyectos de viviendas privadas o sólo para resguardarlo. El procedimiento incluye el desalojo de la familia del lugar donde se construyó el asentamiento, pero se ofrece una solución para su realojamiento que puede ser ubicación en vivienda pública temporal o permanente con alquiler subvencionado.

Por su parte, la regularización promueve la consolidación de los asentamientos *in situ* sin derribo de las viviendas y con construcción de infraestructura urbana (vías peatonales) y algunos equipamientos sociales (escuela o centro de salud). Por otra parte, se identificó

que la regularización se ha realizado en los países de África y Asia siguiendo el mismo procedimiento.

En los años noventa, la intervención en América Latina fue el mejoramiento de barrios y el mejoramiento integral de barrios, actuaciones promovidas por el Estado a partir de préstamos a la banca multilateral con endeudamiento de los países latinoamericanos durante los años ochenta, periodo de crisis económica en Latinoamérica. Este tipo de actuación ha incluido a trabajadores sociales en los equipos interdisciplinarios, con el fin de promover el desarrollo comunitario para la autoconstrucción de la vivienda y la mejora de la convivencia vecinal.

Una diferencia central entre la intervención de los asentamientos informales en Europa y América Latina, es que en los países de Europa no siguieron la línea de la regularización ni la legalización, que sí se dio masivamente en los países latinoamericanos y como experiencias a pequeña escala en algunas ciudades africanas. En los países europeos se identifican dos modalidades que no se implementaron en los países del Sur: la remodelación de barrios y el realojamiento en viviendas sociales públicas.

La remodelación de barrios incluyó la demolición y reconstrucción del asentamiento precario *in situ*, es una propuesta que surge de abajo-arriba, a partir de un movimiento vecinal. Esta experiencia surgió en Europa, particularmente en Madrid.

El realojamiento es un proceso que realiza acciones de demolición de núcleos chabolistas y las familias que los habitaban son realojada en viviendas de integración social con alquiler subvencionado. Antes del realojamiento, así como durante se desarrollan diversos programas sociales dirigidos a la atención de las necesidades de la población.

En cambio, durante los procesos de industrialización (inconclusa) y urbanización de las ciudades de Latinoamérica en el siglo XX, no se adelantaron intervenciones integrales para paliar los diversos problemas sociales conexos a la urbanización informal, más bien se siguió una política de *Laissez faire* que inicialmente con un urbanismo de tolerancia llevó a la regularización, a la par del incentivo de los programas de autoconstrucción de viviendas con participación de la comunidad.

Por eso es que mientras que en Europa se favoreció una política de vivienda social universal con programas de construcción masiva de vivienda pública que generó un alto impacto en Viena, Londres o Madrid; para el caso de las ciudades de Latinoamérica se siguió una política primero de intervención dura (“*slum clearance*”) o intervenciones de relocalización en complejos de vivienda de baja calidad segregadas provisionales, pasando al afrontamiento del problema habitacional de los pobres urbanos, a partir de las recomendaciones dadas por organismos multilaterales que van desde el fomento de la autoconstrucción en los años setenta y ochenta hasta los programas de mejoramiento de barrios en los noventa.

A mediados de los noventa y primeros años del 2000, bajo el contexto de los procesos de liberalización de la economía, privatización de los servicios públicos, flexibilización de los contratos laborales, el Estado continua la política de regularización y legalización en América Latina, pero se selecciona algunos barrios para realizar la intervención directa, a partir de los programas de mejoramiento integral de barrios financiados por la banca multilateral (BID), que tuvieron un impacto puntual, sin que llegase a resolver el problema de fondo, es decir, la falta de vivienda adecuada para millones de personas y la expansión de la ciudad informal en estos países del Sur, su crecimiento no planificado, la desatención de la pobreza urbana o su atención desde un enfoque de mínimos.

Esta intervención selectiva del Estado en los asentamientos informales se articuló a una política social focalizada que mantuvo la atención de la pobreza en un enfoque de mínimos, a través de esta política se plantea la corresponsabilidad Estado, Sociedad y Familia, articulando acciones desde la caridad, la nueva filantropía (Fundaciones de empresas, ONG) y beneficencia pública.

La variante contemporánea del mejoramiento de asentamientos informales es el *Slum Upgrading Facility (SUF)* propuesto por UN-Habitat, en fase experimental, para mejorar las condiciones en los barrios marginales partiendo de que los esfuerzos de los pobres combinados con los recursos de los actores privados financieros, dentro del ámbito del mercado, considerando que esto podría llevar a la financiación necesaria para mejorar la vivienda y los servicios básicos en África Sahariana, Asia Meridional y el Sudeste Asiático. Este modelo pronostica que con la organización de los habitantes de los asentamientos informales en grupos comunitarios, asociaciones de viviendas y federaciones se constituirán en entidades jurídicas que tomarían el préstamo, el que sería reembolsado posteriormente a los socios inversores en un plazo determinado. Desde esta

postura no se cuestiona el papel del Estado en la regulación del mercado de tierras e inmobiliario, ni se precisa cuál sería su rol en la garantía del derecho a la vivienda para los pobres urbanos.

Los programas de realojamiento en alquiler en viviendas sociales son comunes en Estados Unidos y Europa. Inicialmente se identifican iniciativas desde las actividades del movimiento filantrópico, siendo una de sus exponentes Octavia Hill quien a partir de recursos de filántropos compraba viviendas y mejoraba su condición física alquilándolas a bajo costo a los obreros pobres de Londres a finales del siglo XIX. La intervención no sólo se dirigió a garantizar el acceso a la vivienda en alquiler para los obreros, sino que se realizaban actividades con las familias enfocadas a la mejora de la salud y las relaciones vecinales. Esta actuación se dio a partir de las visitas a las familias y la relación amistosa entre las visitadoras y los inquilinos. El sistema de alquiler buscaba que los inquilinos cumplieran con los pagos y el dinero que se ganaba se empleaba en comprar más viviendas o en hacer mantenimiento a las existentes.

Igualmente se evidenció que existen múltiples definiciones para referirse a los asentamientos informales, así existen distintos conceptos y palabras para referirse a ellos en diversos países (villas miseria, favelas, tugurios, *slums*, etc.) o se les califica con distintos adjetivos (informal, irregular, precario, ilegal). El debate en torno a la definición de estos lugares ha planteado una profusa producción académica y desde los organismos internacionales. Se plantean definiciones, o críticas a las definiciones adoptadas desde diferentes disciplinas y entidades. Estas definiciones pueden asumir enfoques positivos, neutros o negativos frente a los habitantes de esos lugares.

Algunos autores señalan que existen definiciones que se basan en los indicadores cualitativos de la vivienda con los que se establecen unos parámetros de medición, estos indicadores toman en consideración el aspecto físico de la vivienda principalmente. Sin embargo, existen definiciones que incorporan elementos físicos, sociales y jurídicos.

Srinivas (2005) señaló que la construcción de asentamientos espontáneos es una práctica que se ha realizado desde hace mucho tiempo, pero entenderlos como *squatter settlement*, es decir, como asentamiento de ocupantes ilegales, es algo reciente que se dio en Occidente a partir de los años setenta con los trabajos de Charles Abrams y John Turner.

Identifica aspectos físicos, sociales y legales que caracterizan a los *squatter settlement*, señalando que la característica clave es la legal, debido a que este tipo de asentamientos fueron contruidos sobre terrenos propiedad del gobierno o públicos baldíos, o parcelas de tierras marginales.

Si se definen los asentamientos informales como asentamientos irregulares o ilegales, la propuesta de solución está en la regularización que incluiría la legalización de la tierra en la que se construye la vivienda, lo que es viable cuando las tierras son de propiedad pública. Si la tierra pertenece a un actor privado que alega su derecho de propiedad es muy probable que se inicien acciones de desalojo con o sin relocalización del asentamiento. Si el desalojo es forzoso, se aplicará la dispersión y si es acordado mediará algún plan de reubicación del asentamiento o de la familia.

Perlman (2010) hace una crítica al uso de la palabra *slum*, a partir de una mirada filológica señalando que la palabra data de la década de 1820 y es derivada de la vieja palabra provincial *slump*, que significa “fango mojado” que se usaba para describía el mal estado de las calles y de los patios en los sitios no drenados de los barrios pobres. Señala que la palabra *slum* que tenía que ver con las características físicas de los asentamientos y barrios en ruina, empezó a asociarse a los pobres urbanos para presentarlo como animales (cerdos), basura (sucios, escoria, decaída) y el comportamiento inmoral. Esta transmutación del término, intenta presentar a los pobres como infrahumanos, carentes de dignidad y de derechos (Perlman, 2010)

También, durante el siglo XX se hizo referencia al *slum* como una enfermedad, por lo que se consideraban aceptables intervenciones de disciplinamiento, control y erradicación de ese “mal” (Valladares, 2000). Por ejemplo, en Río de Janeiro se consideró a las favelas como “lepra de la estética” definición que fue parte de los discursos médico-higienista sumado al reformismo progresista y a un tipo de pensamiento urbanístico que fue soporte de la intervención relacionada con la erradicación de favelas con fines de embellecimiento de la ciudad (Valladares, 2000). La palabra *slum* también se ha usado para designar las zonas de vivienda pública deteriorada, en algunos países del Norte, en la que mayoritariamente viven minorías étnicas y migrantes, propiciando estigmatización de grandes colectivos urbanos.

En las últimas décadas, el concepto de *slums* se ha universalizado a partir de su uso en publicaciones científicas de gran impacto como el libro de Davis, *Planet of Slum* y en los recientes Informes Mundiales de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos. Perlman (2010) considera objetable referirse a los asentamientos como *slums* y Gilbert (2007) alerta que se debe tener cuidado con el uso que se hace de esta palabra, porque se confunde el problema físico de la vivienda de mala calidad con las características de sus habitantes.

Si se define a estos lugares como focos de enfermedad, las intervenciones se centraran en intervenciones físicas con argumentos médico-higienistas proponiendo la demolición y desalojo forzoso usualmente con dispersión de los habitantes de los asentamientos o con reubicación en complejos de viviendas de baja calidad transitorias o permanentes en zonas periféricas de las ciudades. Esta intervención dura fue característica de los gobiernos dictatoriales en América Latina, aunque también se empleó en España durante el siglo veinte.

Como se ha ilustrado, la definición de los asentamientos informales desde el contexto institucional nacional en los años sesenta y setenta del siglo XX se adoptó, particularmente en Colombia, la definición de tugurios y en España la de núcleo de chabolas. En una y otra se mencionan las deficiencias en cuanto al acceso a alcantarillado y agua, así como las condiciones de vida por debajo de los mínimos aceptados, el hacinamiento y la precariedad en la titulación de la tierra (Colombia) y construcción clandestina (España). En la definición de zonas de tugurios se agrega además la carencia de equipamientos y recolección de basuras. En ninguna de estas definiciones se abordan la dimensión social y sí se traslada la condición de “no legalidad” sobre el terreno para definir como ilegales a los moradores de los asentamientos.

El problema de los asentamientos informales o precarios es tema de debate en las conferencias mundiales del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) realizadas en 1976, 1996 y 2016. En la primera, realizada en Vancouver (1976), se analizaron los factores estructurales relacionados con la presencia y aumento de asentamientos informales en el mundo señalando las grandes disparidades en la riqueza que existe entre países y entre seres humanos condenando a millones de personas a una vida de pobreza, sin satisfacer los requisitos básicos de alimentación,

educación, servicios de salud, refugio, higiene ambiental, agua y energía (United Nations, 1976), por lo que se consideró necesario establecer un mundo económico justo y equitativo y los países signatarios se propusieron realizar cambios en las áreas de comercio internacional, el sistema monetario, la industrialización, la transferencia de recursos, transferencia de tecnología y consumo de recursos mundiales, entendiéndolos como elementos esenciales para el desarrollo socioeconómico y mejora de los asentamientos humanos, particularmente en los denominados países en desarrollo.

Veinte años después, las propuestas de la Declaración de Estambul de 1996 para la atención del problema de los asentamientos estaban en la asistencia o ayuda oficial al desarrollo (alcanzar lo antes posible el objetivo del 0,7% del producto nacional bruto de los países desarrollados con destino a la asistencia oficial para el desarrollo y de aumentar, según proceda, la parte destinada a la financiación de programas de vivienda adecuada y de desarrollo de los asentamientos humanos). Sin embargo, en la Declaración de Quito 2016, la asistencia o ayuda oficial al desarrollo ya no se contempla, más bien se reconoce la creciente desigualdad y la persistencia de múltiples dimensiones de la pobreza, incluido el aumento del número de habitantes de barrios marginales y asentamientos informales no sólo en los denominados países en desarrollo, sino también en los desarrollados.

Asimismo, la mejora significativa en la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios de tugurios para 2020 fue el Objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; sin embargo, a pesar de que el logro de esta meta era deseable, se quedó corta, dado que, como estimó Naciones Unidas (2017), para 2014 se calculó que 880 millones de personas residen en barrios marginales en el mundo. En la actualidad, en los lineamientos dados en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en su Objetivo 11, se busca lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Por otra parte, se observa un cambio en las definiciones contemporáneas de los asentamientos informales. Para el caso de España (2009-2012) a pesar de que se mantiene el concepto de irregular, se reconoce la precariedad de las condiciones de habitabilidad de la vivienda y del lugar. Además, adopta el concepto de situación de riesgo de exclusión social, lo que comporta el reconocimiento de condiciones estructurales de la situación difícil en que viven las familias que no cuenta con acceso a una vivienda digna, ni a otros

bienes esenciales. Se señala el hacinamiento y la deficiencia en salubridad, agregándole las condiciones de seguridad y habitabilidad por debajo de unos mínimos aceptables. Se mantiene las características jurídicas, físicas y se incluye la social al asumir el concepto de exclusión social. Esta definición, asume una mirada que va más allá de la pobreza porque implícitamente se entiende que las personas están excluidas de los beneficios sociales y económicos del país, señalando que este tipo de alojamientos no cumple con los requisitos mínimos de una vivienda adecuada y un barrio habitable.

Las definiciones dadas a los asentamientos informales tienen correspondencia con los enfoques de intervención aplicados en dichos lugares. Se identificaron seis enfoques principales: i. Erradicación (*slum clearance*) con/sin reubicación, ii. Renovación urbana, iii. Regularización, iv. Remodelación de barrios, v. Mejoramiento de barrios y vi. Realojamiento en viviendas públicas.

La erradicación (*slum clearance*) se realizaba, en muchas ocasiones, haciendo uso de la fuerza para desalojar las familias del lugar con el fin de recuperar el suelo público o privado, o para “cambiar la imagen” de la ciudad. Esta eliminación está unida a procesos de expropiación. Las familias desalojadas y desplazadas, usualmente crean nuevos asentamientos informales en otros sectores de la ciudad.

Dada la acelerada urbanización informal de las ciudades del Sur, debido a la acelerada migración campo-ciudad y los variados problemas sociales que se presentaban en los asentamientos informales autoconstruidos por los inmigrantes se consideró que la erradicación era inadecuada y algunos autores propusieron la regularización (Turner, 1977, De Soto, 1980).

La regularización promovió la consolidación de los asentamientos *in situ*. En este caso no se derriban las viviendas, sino que se construyen vías peatonales e infraestructura urbana, así como se dota el asentamiento de algunos equipamientos sociales (escuela o centro de salud). Este enfoque ha tenido diversas variantes: programas de autoconstrucción, lote con servicios y vivienda progresiva característico de los años setenta y ochenta, común en los países de América Latina. En este tipo de intervención se fomenta la participación comunitaria para buscar la regularización de la tierra

vinculada a la mejora de aspectos urbanísticos puntuales, dirigidas a garantizar la participación de las familias en los proyectos de autoconstrucción o mejoramiento y en asegurar una mejor convivencia. Posteriormente, en los años noventa, fueron comunes los programas de mejoramiento de barrios y el mejoramiento integral de barrios, actuaciones promovidas por el Estado con financiación internacional, a partir de endeudamiento con la banca multilateral.

Por otra parte, los programas de remodelación de barrios, podría considerarse como un proceso de redesarrollo en el que el asentamiento informal se derriba y se construye un nuevo barrio *in situ* planificado participativamente, garantizando el mantenimiento de los vínculos vecinales previos. En esta intervención se reconoce a los residentes el valor de la edificación como parte de pago del nuevo piso o apartamento. Esta intervención, a diferencia de las intervenciones tradicionales, no se realiza para liberar suelo, sino para reconocer el derecho a la vivienda y a la ciudad a las familias que históricamente habían estado excluidas. Esta intervención mejora las características urbanísticas y arquitectónicas del sector al enlazar el nuevo barrio a la trama urbana y, a la vez, mantener las relaciones vecinales y comunitarias previas. En esta actuación, la intervención social está encaminada a la vinculación de las familias a los servicios sociales básicos.

El realojamiento de familias en viviendas públicas en la modalidad de alquiler subvencionado, es una solución dirigida a las familias que habitaban asentamientos informales, los que se derriban para tener suelo disponible sea para la construcción de infraestructura, promociones públicas y privadas de vivienda o resguardar suelo. El realojamiento, que inició como actividad filantrópica, fue adoptado como intervención pública con la construcción masiva de viviendas que se destina al alquiler social de las familias que necesitan alojamiento, especialmente las de bajos ingresos. Estas viviendas también se empleaban para realojar a las familias que vivían en asentamientos informales que fueron desmantelados o demolidos por las autoridades locales.

En consonancia con lo anterior, se evidencia que la investigación sobre la intervención de los asentamientos informales es un campo que ha sido abordado desde la mirada físico-espacial, en las que se analizan actuaciones de gran profundidad con intervenciones duras para la remodelación y embellecimiento de ciudades (Por ejemplo, en Río de Janeiro). En esta línea se encuentra los estudios desde la arquitectura y el urbanismo realizados en los

sesenta y setenta, los que ya evidencian las fallas en este tipo de actuaciones. En Europa, por ejemplo, el estudio de los Barrios de Promoción Oficial en Madrid (Moya, 1976)

Por su parte, desde otras disciplinas, se tiene los estudios históricos sobre la expansión informal de Madrid (Vorms, 2013), las *bidonvilles* en París a finales del siglo XIX (Blanc-Chaléard, 2012), el chabolismo madrileño (Valenzuela, 1975; López de Lucio, 1993), la vivienda social en Madrid (López, 2002) y la sociología urbana que estudió el papel del movimiento obrero como catalizador de la remodelación de barrios madrileños (Castells, 1986; Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche y Velásquez, 1989) y la exclusión residencial (Cortés, Fernández, y Plaza, 2001).

Particularmente, la investigación sobre la intervención de los asentamientos informales en América Latina se ha centrado más en la acción realizada por los sujetos que fundan y consolidan los asentamientos informales a partir de la organización que han jalonado la participación comunitaria para el mejoramiento de los barrios (Hataya, 2010) o las acciones que realizan cotidianamente para satisfacer sus necesidades (Perlman, 2010)

El aporte de Trabajo Social en este campo, se empieza a evidenciar desde la actuación en los barrios pobres de Londres realizada por Hill (1877) y en Chicago por Addams (1892), así como los estudios sobre los barrios pobres obreros y de inmigrantes realizados por Addams desde *Hull House* con el estudio *Maps and papers*, en el que se describen las condiciones en que vivían los trabajadores inmigrantes pobres en Chicago (Addams, y otros, 1895). Así, también, está el estudio coordinado por Paul Kellogg, con *The Pittsburgh Survey* en 1909.

De igual modo, entre los estudios contemporáneos, están las investigaciones realizadas en Estados Unidos por los trabajadores sociales en el contexto institucional de entidades públicas que dirigen programas de vivienda social para el realojamiento de las familias de bajos ingresos. Se señala el trabajo sobre las comunidades de viviendas públicas de minorías étnicas (Bowie, 2004), las investigaciones sobre un modelo de intervención que integra los servicios de vivienda y asistencia social desde el sector privado en ciudades estadounidenses (Cohen, Carol S. y Phillips, 1996), entre otros.

En el contexto de América Latina, se registran estudios como el realizado por la asistente social Nascimento e Silva (1941) sobre las favelas de Río de Janeiro y las actuaciones de las trabajadoras sociales del Instituto de Crédito Territorial en Colombia que laboraron en el área social coordinando el componente de desarrollo comunitario de los programas de autoconstrucción de viviendas, lote con servicios y viviendas multifamiliares, documentados en la investigación de Maguiña & Manrique (1983). En años más recientes, Paiva (2013) analiza los programas financiados por la banca multilateral enfocada al mejoramiento integral de barrios en Brasil con amplia participación de trabajadoras sociales en los equipos profesionales.

Para el caso de España, se destaca el trabajo de Nogués (2010) que analiza los programas de realojamiento dirigidos a las familias gitanas de Madrid a partir de 1986. Además, otros autores señalan que el Trabajo Social en vivienda en España ha estado relacionado con las campañas y programas sociales encaminados a erradicar el chabolismo, en la década de los años sesenta y setenta, a partir de la intervención realizada por trabajadoras y trabajadores sociales desde el Instituto Nacional de la Vivienda, así su participación en los programas desarrollados durante la democracia (Barranco, 2008 en Barranco-Expósito y otros 2010).

Se observa cómo la investigación sobre la intervención de los asentamientos informales y la vivienda social realizadas por las trabajadoras sociales documentan las transformaciones de las actuaciones, notándose que la intervención en Estados Unidos ha ido pasando de un sistema de provisión de vivienda pública a un sistema basado en el mercado, situación similar se registra en Viena. En el contexto español se observa que hasta 2015 se mantienen las actuaciones desde el sistema de provisión de vivienda público para las personas en extrema pobreza y exclusión social que habitan asentamientos y barrios pobres, a partir de los programas de realojamiento en viviendas de integración social.

En el contexto Europeo no se identificaron trabajos que evidencien intervenciones duras de erradicación y relocalización de asentamientos informales en las últimas décadas. Sin embargo, en España, a pesar de que desde la transición democrática no se documentan intervenciones duras de desmantelamiento de asentamientos precarios, en 2005 se llevó a cabo el derribo de chabolas y entre 2007 y 2012 se realizaron cerca de doscientos derribos con desalojo forzoso en la Cañada Real (Álvarez, 2017), contando con orden

judicial y sin brindar solución de alojamiento a las familias asentadas en el lugar, la mayoría de ellas inmigrantes internacionales. Esta práctica se detuvo en 2012, a partir de un alegato interpuesto por un afectado en el Tribunal de Estrasburgo con fallo a su favor (Amnistía Internacional, 2013a).

En el contexto español no se registran intervenciones dirigidas a la regularización de núcleo chabolistas, ni se empleó la estrategia de mejoramiento de barrios con financiación de la banca multilateral. Los estudios sí develan dos tipos de intervenciones que no se evidencian en el contexto Latinoamericano, como son la remodelación de barrios y el realojamiento. En los programas de realojamiento se identifica la participación de trabajadores sociales en los equipos de las entidades con competencia en este campo, según lo presenta Nogués (2010).

Por otra parte, se presentó como la atención de la pobreza ha variado de acuerdo al momento histórico. La pobreza se ha abordado desde la caridad organizada, la filantropía, beneficencia pública y la asistencia social. Los argumentos de estos enfoques, tanto urbanísticos como sociales, comportan una definición sobre la ciudad, los asentamientos informales y sus habitantes, así como una definición sobre las formas de intervenir la pobreza y más recientemente la exclusión social.

La definición de los pobres válidos⁵⁰, como aquellos que pueden trabajar, de los que no pueden hacerlo por problemas de salud y los considerados vagabundos, vagos, maleantes, aventureros llevó a crear diversas formas de ayuda. Así, durante el medioevo la caridad dirigida a los pobres válidos que no contaban con un lugar para vivir, les permitía acceder a un alojamiento en los hospicios o a recibir ayudas de la parroquia para la sobrevivencia, al igual que los que estaban enfermos, no así los vagabundos que usualmente era recluidos en las prisiones en donde realizaban trabajos forzados.

Con los cambios dados en la legislación en la Inglaterra victoriana, se facilitó la movilidad de los campesinos hacia las ciudades, dado que la producción agrícola nos les permitía conseguir su sustento por lo que vieron como opción acceder a un puesto de trabajo en las fábricas de Londres, Liverpool o Manchester. Los bajos salarios aunado a la sobreoferta de mano de obra, hacía que muchos tuvieran que sobrevivir a partir de

⁵⁰ En España, hacia 1871, Concepción Arenal comentaba que los Ayuntamientos establecieran una especie de tribunales o jurados para distinguir al pobre inválido del vago. Clasificaba a los mendigos en tres clases: los inválidos, los sanos que no hallan trabajo y los vagos. Cfr. (Arenal, 2015/1861, pp. 146-150)

ocupaciones inestables y precarias. El acceso a la vivienda era limitado y los ingresos de los nuevos residentes de la ciudad les llevaron a hacinarse en casas insalubres en arrabales o corticos en el centro de la ciudad. La acción filantrópica para la atención de la pobreza surgió en este contexto. El surgimiento de sociedades filantrópicas, así como empresarios benefactores que ofrecieron soluciones parciales a los problemas de los obreros, se quedaron cortas para atender la magnitud de la pobreza urbana.

La fricciones dadas entre las clases sociales, y el temor a la expansión de las ideas del socialismo científico en los países de Europa, principalmente después de la Primera y Segunda Guerra Mundial, fue perfilando un nuevo modo de atención de la pobreza, lo que implicó que el Estado asumiera un papel central en la intervención económica y social, pasando de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho en el que se superó la ayuda graciable, por una asistencia social universal. Este tipo de Estado se ha denominado como Estado de Bienestar, que incluyó entre sus pilares el acceso a la sanidad, la educación, los servicios sociales y la transferencia de renta e incluso en algunos países del norte de Europa se incluyó la vivienda como otro pilar fundamental. Esta forma de Estado se configuró en los países de Europa, Norteamérica y Australia, presentando variaciones contextuales.

Desde lo abordado en este capítulo, se observa que la intervención de los asentamientos informales en los países de Europa paulatinamente fue articulando las actuaciones urbanísticas a las sociales, con el fin de transformar la trama urbana y social, teniendo como objetivos la inclusión de los ciudadanos que habían estado excluidos de los beneficios sociales y económicos de la sociedad.

Capítulo 2. Perspectiva teórica y metodológica

2.1 Introducción

Este capítulo proporciona el marco teórico-conceptual para definir la unidad de análisis de esta tesis: la intervención socio-urbanística de los asentamientos informales. Estas intervenciones sobre los asentamientos informales se entienden en esta tesis como las actuaciones que articulan los discursos y prácticas de diversos actores para la transformación de la ciudad; a partir de las controversias que se han dado en el marco de la urbanización en el contexto de las transformaciones dadas a partir de los procesos de industrialización, migración y globalización de la economía.

Esta tesis parte de las controversias alrededor de las formas de intervención dirigidas a los habitantes de asentamientos informales precarios, que han incidido en las transformaciones urbanas y sociales de la ciudad. Se usa el término controversia para remarcar los conflictos y tensiones que se dan en la definición de estas formas de intervención, las que tienen relación con la forma de concebir la ciudad informal y a quienes la habitan.

En estas controversias intervienen diversos actores (los agentes estatales, promotores públicos de vivienda, vecinos, propietarios del suelo, inversionistas inmobiliarios, líderes comunitarios, y profesionales de diversas disciplinas) con sus saberes (legos y especializados), los que hacen ejercicio de poder en un contexto y tiempo específico. Este marco analítico permite describir los múltiples vínculos, las influencias recíprocas, las negociaciones continuas (Latour, 1993,1994 en Grau-Solés, Íñiguez-Rueda, y Subirats, 2011), así como las tensiones y conflictos entre estos actores, y entre ellos y las entidades no humanas de su entorno.

A continuación se presenta algunos puntos importantes en la construcción de esta perspectiva teórica-conceptual y metodológica que dará las bases para contribuir, con ésta visión, a la construcción de una perspectiva relacional, dialógica y situada para la intervención socio-urbanística de los asentamientos informales. Este estudio es un aporte teórico y metodológico para la construcción de una perspectiva relacional que deleve el quehacer de Trabajo Social en el campo del urbanismo y la vivienda social.

2.1 Perspectiva teórica-conceptual

La perspectiva teórica-conceptual elegida para desarrollar la unidad de análisis proviene de los campos de la sociología, la geografía y el Trabajo Social. Se construye un enfoque que facilita las miradas analíticas relacionales de la intervención social de los asentamientos informales, a partir de la teoría de la estructuración (Giddens, 2011), la geografía (Delgado, 2003, Harvey, 2013) y la perspectiva relacional en Trabajo Social (Hill, 1887; Addams, 1889; Richmond, 1917; Hoff y McNutt 1994; Palacio, 2002; Escalada, Fernández, y Fuente, 2004; McKinnon 2008, Gray y Coates, 2012); Además se retoma el concepto de desafiliación propuesto por Castel (2000) para entender la desvinculación que viven las personas que habitan asentamientos informales y los procesos de integración social y se reflexiona sobre la categoría exclusión social y las escalas de la justicia de Fraser (2008).

2.1.1 Teoría de la estructuración

Las intervenciones realizadas para el control de los asentamientos informales, ejecutadas por las instituciones responsables del desarrollo urbano en las ciudades, muestran diversos enfoques, dependiendo del contexto histórico, ambiental y socio-político de un determinado país y época. Como se señaló en el primer capítulo, estos enfoques asumen distintas definiciones de los asentamientos informales y de los habitantes de estos lugares. En algunos casos, la intervención no se inicia por los actores gubernamentales, sino que son los habitantes de estos asentamientos, con el concurso de otros actores, los que propician los procesos de transformación de estas zonas de la ciudad, cambiando de este modo su morfología urbana. En lo dicho, se aprecia el dualismo de «estructura-agencia» planteado por Giddens en la *Teoría de la Estructuración*, cuando a partir del concepto de dualidad de la estructura se propone resolver el dilema de la relación entre estructura social y acción humana. Giddens (2011) entiende por estructura,

[...] reglas y recursos con implicación recursiva en una reproducción social; ciertos aspectos institucionalizados de sistemas sociales poseen propiedades estructurales en el sentido de que por un tiempo y por un espacio hay relaciones que se estabilizan, [...] (Giddens (2011).

El dominio primario de la teoría de la estructuración, “no es ni la vivencia del actor individual ni la existencia de alguna forma de totalidad societaria, sino prácticas sociales ordenadas en un espacio y un tiempo” (Giddens, 2011, p. 40). Giddens plantea que las actividades humanas sociales son recursivas, las que son recreadas de continuo por los actores sociales (Giddens, 2011, p. 40). Estas actividades tienen el carácter de recursivas, ya que los agentes continuamente reproducen las condiciones que las hacen posibles.

Sin embargo, cabe asumir que un “actor”, tal como aparece en la expresión unida por un guion actor-red, no es la fuente de una acción sino el blanco móvil de una enorme cantidad de entidades que convergen hacia él.” (Latour, 2008, p. 72). [...]. Usar la palabra “actor” significa que nunca está claro quién y qué está actuando cuando actuamos, dado que un actor en el escenario nunca está solo en su actuación. (Latour, 2008, p. 74).

Sin embargo, la acción se centra en los agentes sociales que realizan actividades, las que se desarrollan en el contexto de las instituciones. Las instituciones se entienden como prácticas segmentadas en un largo periodo de tiempo y actúan reproduciendo el status quo (Escalada, Fernández, & Fuente, 2004, p. 81). En el sentido la “estructuración de instituciones se puede comprender por referencia a actividades sociales que «se estiran» por amplios segmentos de espacio-tiempo” (Giddens, 2011, p. 22). No obstante, la estructura a la vez que permite la acción, la constriñe.

Los actores sociales usualmente pueden dar cuenta discursivamente de sus razones e intenciones, más no de sus motivos. Los agentes sociales que obran son seres capaces de intervenir en el mundo o de abstenerse de intervenir que trae como consecuencia el influir en un proceso o en un estado de cosas (Giddens, 2011).

Esto presupone que ser un agente es ser capaz de desplegar (repetidamente, en el fluir de la vida diaria) un espectro de poderes causales, incluido el poder de influir sobre el desplegado por otros. Una acción nace de la aptitud del individuo para «producir una diferencia» en un estado de cosas o curso de sucesos preexistentes. Un agente deja de ser tal si pierde la aptitud de «producir una diferencia», o sea, de ejercer alguna clase de poder (Giddens, 2011, p. 51).

Estas relaciones entre actores humanos, y entre éstos y su entorno medioambiental, llevaron al establecimiento de acuerdos sobre el uso, apropiación y valoración del suelo en el que se ubicaron los asentamientos informales; “a partir de sus prácticas y sus discursos, en contextos de poder” (Palacio, 2017, p. 74).

En relación al actor, Giddens plantea el *modelo de estratificación* del propio ser actuante que incluye: el registro reflexivo de la acción, racionalización de la acción, motivación de la acción, consecuencias no buscadas de la acción y condiciones inadvertidas de la acción (Giddens, 2011, p. 41). La reflexividad del agente humano es la que interviene en el ordenamiento recursivo de las prácticas sociales. Este registro reflexivo de la acción “toma en cuenta la conducta del individuo, pero también la de otros. Es decir, que los actores no sólo registran de continuo el fluir de sus actividades y esperan que otros por su parte, hagan lo mismo; también registran por rutina aspectos sociales y físicos de los contextos en los que se mueven” (Giddens, 2011, p. 43). En este modelo, Giddens distingue

[...] el registro reflexivo y la racionalización de la acción, de su motivación. Si razones denotan los fundamentos de la acción, motivos denotan los deseos que la mueven [...] Motivación denota más un potencial de acción que el modo en que el agente lleva adelante una acción inveteradamente. Motivos alcanzan dominio directo sobre la acción sólo en circunstancias relativamente inusuales, en situaciones que de algún modo quiebran la rutina (Giddens, 2011, p. 44).

Acción “implica lógicamente poder en el sentido de aptitud transformadora. En esta acepción de «poder», que es la más amplia, el poder es lógicamente anterior a la subjetividad, a la constitución del registro reflexivo de la conducta” (Giddens, 2011, p. 52).

Diversos actos pueden tener consecuencias no buscadas y consecuencias no buscadas se realimentan sistemáticamente para convertirse en condiciones inadvertidas de actos ulteriores. Las consecuencias de lo que los actores hacen, con intención o sin ella, son sucesos que no habrían ocurrido si tal actor se hubiera conducido diversamente (Giddens, 2011, p. 48). Las consecuencias no buscadas de una acción, es una subclase de los “efectos perversos” que pueden ser consecuencia de los actos intencionales de una pluralidad de individuos (Giddens, 2011).

Reglas y recursos no deben ser interpretados como elementos aislados el uno del otro: las reglas están implicadas en conflictos, y la posibilidad de transformación de las reglas, de elaborar interpretaciones alternativas, se dan siempre en la vida social, lo cual implica la utilización de distintos recursos a fin de facilitar el ejercicio del poder (Escalada, Fernández, & Fuente, 2004, p. 82).

Resulta necesario realizar un análisis de las instituciones creadas para un determinado fin, conocer sus intersecciones rutinizadas y cómo lograron consolidarse y articularse al sistema social. Para ello es necesario investigar si “las prácticas situadas en este espectro de contextos convergen unas con otras para entrar directamente en una reproducción sistémica” (Giddens, 2011, p. 32).

Específicamente se analiza las rutinas realizadas por los actores sociales en el marco de las instituciones, teniendo en cuenta que estas prácticas están mediadas por diversos intereses. En el día a día de las instituciones se da la repetición de actividades, las que realizan de manera semejante, siendo esto el fundamento material de la naturaleza recursiva de la vida social (Giddens, 2011, p. 24). Aquí resulta de interés recordar que la estructura,

[...] se puede conceptualizar abstractamente como elementos normativos y códigos de significación: dos aspectos de reglas. También son dos las clases de recursos: recursos de autoridad, nacidos de la coordinación de la actividad de agentes humanos, y recursos de asignación, que provienen del control sobre productos materiales o sobre aspectos del mundo material (Giddens, 2011, p. 32).

En la teoría de la estructuración, los principios estructurales son definidos como “la raíz más profunda, envueltas en la reproducción de totalidades societarias” (Giddens, 2011, p. 54), mientras que las instituciones se entienden como “las prácticas que poseen la mayor extensión espacio-temporal en el interior de esas totalidades” (Giddens, 2011, p. 54).

Como se ha demostrado en diversas investigaciones, las instituciones presentan ciertas lógicas que permiten y limitan la acción (Järvenpää & Lämsiluoto, 2016). La lógica institucional corresponde con las creencias y reglas que estructuran la cognición y orientan la toma de decisiones en un campo particular (Lounsbury, 2007, p. 289).

La lógica institucional está conectada al poder porque se refiere al poder de las ideologías y visiones del mundo compartidas (Hoffman, 2011 en Järvenpää y Lämsiluoto, 2016). Sin embargo, puede haber múltiples lógicas que podrían estar en competencia (Hoffman, 2011, Kitchener, 2002, Kilfoyle y Richardson, 2011; Lounsbury, 2007; Rautiainen y Järvenpää, 2012, Reay y Hinings, 2009 en Järvenpää y Lämsiluoto, 2016).

En la ejecución de las prácticas institucionales participan diversos actores especializados, aunque también tienen agencia los actores legos. Como plantea Giddens, “[...]los actores

legos son teóricos sociales cuyas teorías concurren a formar las actividades e instituciones que constituyen el objeto de estudio de observadores sociales especializados o científicos sociales.” (Giddens, 2011, p. 33). Además, la

[...] relación de integración social y sistémica no se puede aprehender en un nivel puramente abstracto; la teoría del urbanismo es esencial a ella. Porque sólo con el advenimiento de las ciudades –y, en la época moderna, con el urbanismo del “ambiente creado”- se vuelve posible un desarrollo significativo de integración sistémica (Giddens, 2011, p. 27).

2.1.2 La relación de la ‘la persona y su entorno’

La importancia de la relación de ‘la persona y su entorno’ (natural y construido) para el logro del bienestar humano fue señalada por las precursoras del Trabajo Social (Hill, 1877; Addams, 2013/1892; Richmond, 2005 /1917), propiciando un debate desde su bases fundacionales, a partir de dicha relación desde tres posturas centrales: La primera expuesta por Octavia Hill a mediados del siglo XIX que propuso una relación de la persona y su entorno social y natural (Amorocho y Palacio, 2018). Por ejemplo, propuso crear lugares verdes abiertos⁵¹ para el disfrute de las familias obreras de escasos recursos que vivían en barrios insalubres en Londres, con el fin de que accedieran la vivienda adecuada, al aire limpio, zonas de esparcimiento y de disfrute de la naturaleza (Hill, 1877 en Amorocho y Palacio, 2018). La segunda, es la propuesta hecha por Jane Addams en 1892, dando importancia al entorno social para alcanzar el bienestar humano en la ciudad. Además del entorno social, el entorno de vida también contiene el entorno físico construido en el que se desarrolla la vida comunitaria (Addams, 1892/2013 en Amorocho y Palacio, 2018). La tercera, en 1917 Mary Richmond (2005/1917) propuso el concepto de “humano-en-medio ambiente”, aunque se centró en los elementos sociales, más no en los naturales al realizar el diagnóstico social con fines de enfocar la intervención (Richmond, 2005 en Amorocho y Palacio, 2018).

⁵¹ “La importancia de Octavia Hill, aunque centrada en la reforma de la vivienda, está lejos de limitarse a ésta. Tras la cotidianidad de su trabajo se vislumbra una estrategia ética. Sus mayores esfuerzos estuvieron también dirigidos a preservar y asegurar los espacios abiertos de uso público. Así, fundó junto a Sir Robert Hunter y Canon Rawnsley la National Trust de Gran Bretaña, en 1895, para luchar contra la industrialización descontrolada y sus repercusiones en el deterioro y desaparición de lugares y terrenos con significado cultural e histórico.” (Universidad de Huelva, 2004, p. 110)

Sin embargo, según McKinnon (2008) durante buena parte del siglo XX la preocupación sobre la relación entre ‘la persona y su entorno’ estuvo enfocada en la persona como parte de su medio ambiente social (McKinnon, 2008) Esta postura llevó a que durante un largo periodo los trabajadores sociales dejaron prácticamente inexplorado el ambiente entendido como sistema ecológico.

La relación persona y entorno que retoma los elementos naturales se da a partir de la década de los años noventa del siglo XX construyendo una perspectiva que relaciona el bienestar humano y el bienestar

de la tierra (Hoff y McNutt, 1994). En años recientes Gray y Coates (2012) se cuestionan ¿cuál es significado de lo ‘no-humano’ para el Trabajo Social? Así, desde Trabajo Social se van comprendiendo que la relación ‘humano en el medio ambiente’, incluye el entorno biofísico, social y cultural.

Uno de los principales problemas de la relación de ‘la persona y su entorno’ es la fundación y consolidación de asentamientos informales, que no garantizan el bienestar o buen vivir para quienes los habitan. Las actuaciones o intervenciones para regularizarlos, mejorarlos y remodelarlos o para realojar a sus residentes en viviendas sociales, puede abordarse desde una perspectiva relacional.

Así, en este trabajo se propone definir a los asentamientos informales como *lugares-red* (Palacio, 2002, Amoroch, 2008), lo que implica verlos desde la complejidad que trae la acción humana sobre el territorio y como dicha relación desencadena controversias y tensiones en torno al acceso a elementos ecológicos como el suelo y el agua, así como el acceso a las condiciones habitacionales adecuadas para la conservación de la vida y el bienestar. Según Palacio (2002) la articulación de los asentamientos informales como lugares-red requiere asumir cuatro componentes importantes: el actor social, la dimensión espacio-temporal, los elementos ambientales y el poder (Palacio, 2002).

El *actor social* es un sujeto que ejerce la acción, individual o colectiva, organizada a partir de un propósito que desencadena un determinado curso de acción (Palacio, 2002). En el contexto de la urbanización informal de un territorio puede ser el ocupante informal de los suelos públicos o privados, la asociación que reclama el derecho a la vivienda y también puede ser el profesional o técnico que busca controlar la construcción de viviendas precarias en ese espacio. Estos actores pueden estar formando parte de

instituciones sociales, públicas o privadas, implicados con el logro de sus objetivos, quienes actores muchas veces entran en controversias sobre la definición de la situación problema y en la búsqueda de soluciones.

El segundo componente es la *dimensión espacio-temporal*, en la que se realizan las prácticas sociales de los actores en la construcción del *Lugar-Red* (Palacio, 2002). Espacio-tiempo “son categorías ontológicas fundamentales para entender el mundo” (Delgado, 2003, p. 92). Los actores experimentan “el espacio a través del cuerpo situado en el espacio, y lo organiza de acuerdo con sus necesidades biológicas y con las relaciones sociales con otras personas. El ser humano vive en el espacio y construye espacio relacional con los demás” (Tuan, 1977 en Delgado, 2003, p. 115).

Este espacio es habitado por hombres y mujeres que le dan usos diferentes y a distintas escalas (Delgado, 2003, p. 135). Como se ha mostrado en diversos estudios, por muchos años han sido las mujeres las encargadas de recoger el agua en fuentes lejanas para el uso doméstico, así como la leña o material combustible (fragmentos de carbón) para la calefacción o el cocido de alimentos. En muchos asentamientos informales, las mujeres deben recorrer varios kilómetros al día para acceder a estos elementos naturales. Por eso, se requiere explorar estas prácticas sociales de producción y reproducción del espacio a partir de estas diferencias de género y las relaciones de poder de ellas derivadas. Delgado (2003) señala que el espacio no es estático y el tiempo no es aespacial. Lo espacial,

[...] es tanto un elemento de orden como de caos. El espacio contiene y expresa el orden impuesto por lo socialmente planeado, pero también el desorden producido por la yuxtaposición de especialidades contradictorias, por los posicionamientos espaciales de los “otros”, o las contra espacialidades de los subordinados. En este sentido, el espacio es político y abierto a la lucha política. No es fijo, ni muerto, ni mucho menos neutral (Delgado, 2003, p. 136).

Por su parte, el tiempo limita la acción, puesto que la acción social acontece en un rango de tiempo y se localiza en un espacio (Palacio, 2002). El urbanizar informalmente un territorio, es un hecho que acontece en un espacio y periodo de tiempo específico y se reproduce continuamente presentando, en muchas ocasiones, la consolidación de barrios informales. Sin embargo, dependiendo de las acciones que realice la institucionalidad para el control de la expansión informal de la ciudad, o los mismos residentes, se logra revertir ese patrón informal de urbanización a partir de una cierto tipo de actuación urbanística y social. En este punto hay que recordar que unas “fijeza” espacio-temporal

normalmente implica una fijeza social; el carácter sustancialmente “dado” de los medios físicos de la vida cotidiana se entreteje con una rutina y ejercen una profunda influencia sobre los contornos de la reproducción institucional” (Giddens, 2011, p. 26).

Los *elementos ecológicos*, son los elementos naturales que son el soporte de la configuración de los asentamientos humanos precarios (el suelo, el agua, la fauna y la flora), desde sus características objetivas y subjetivas (Amorocho y Palacio, 2018). El uso del suelo donde se construye el asentamiento presenta determinadas características físico-químicas y geológicas, esto corresponde a sus aspectos objetivos, pero los discursos que enuncian los actores sobre él son construcciones subjetivas. Algunas características de los elementos ecológicos como el suelo son visibles, detectables (color, textura), mientras que otras no lo son. Por ejemplo, el agua de consumo humano puede contener trihalometanos y herbicidas nocivos para la salud, siendo indetectable a simple vista por quienes la beben.

Muchos de los discursos son plasmados en leyes donde prevale una visión sobre los elementos naturales de acuerdo al poder de quienes enuncian este tipo de discursos, estos discursos se llevan a la práctica y tienen efectos sobre el colectivo. También puede suceder que la acción de los elementos ecológicos; por ejemplo, las lluvias torrenciales propicien las inundaciones de un territorio afectando a la población. Según Latour (2008), los objetos también tienen capacidad de agencia y estos son una fuente de incertidumbre (Latour, 2008, p. 95).

Por su parte, *el poder*, es esencialmente relacional, dado que un individuo o colectivo no tienen poder en abstracto, tienen poder porque han logrado dominar a otros o tener agencia en el logro de sus objetivos (Hanneman, 2001). En la teoría del Actor-Red, no se define como un poder causal, sino como un efecto de la suma de las acciones e interacciones de los actores. Por lo tanto, el poder no es un atributo de los actores sino un logro (Palacios, 2001).

Cuando a los sujetos se les impide el acceso a los elementos ecológicos necesarios para la conservación de la vida, se generan conflictos y tensiones, y esta situación no sólo implica a los afectados, sino que revierte en la sociedad en general. Las actuaciones para lograr la inclusión de las personas a los beneficios de la sociedad en su conjunto, puede estar amparada institucionalmente, dependiendo de los objetivos colectivos que se tengan en un determinado contexto y época, sea este el logro de la igualdad y la equidad o, por

el contrario, el mantenimiento de privilegios para los actores que históricamente ha detentado el poder hegemónico sobre los elementos ecológicos en el territorio, apropiándose de los mejor dispuestos.

2.1.3 Exclusión social y residencial: La desafiliación a la ciudad

La falta de acceso a una vivienda adecuada y a un barrio integrado, es una forma de exclusión social, particularmente entendida como exclusión residencial⁵², que se define como “*toda aquella situación individual o familiar en la que no se tienen resueltas las necesidades de alojamiento*” (Córtés, Fernández, y Plaza, 2001, p. 287) que lleva a “la expulsión objetiva y real de los mecanismos de suministro o provisión de alojamientos dignos” (Córtés, Fernández, y Plaza, 2001, p. 287) y obliga a las persona a habitar los “espacios excluidos” (Kristensen, 1995 en Atkinson y Davoudi, 2000). Es importante remarcar que, las exclusiones son “formas de discriminación negativa que obedecen a reglas estrictas de construcción, en una sociedad dada” (Castel, 2000, p. 67).

La exclusión social se entiende como desafiliación, un proceso que implica trayectorias en la que está presente la vulnerabilidad, la fragilización y la ruptura de vínculos (Castel, 2000 en Amorocho, 2017). La falta de vivienda digna es una vulnerabilidad, además de ser una exclusión, que impide que las personas tengan una vinculación relacional sólida.

La exclusión significa la desvinculación del ámbito laboral y el aislamiento social y por tanto, los dos núcleos de la integración, que están relacionados, son el eje del trabajo y el eje relacional (relaciones familiares y socio-comunitarias). A partir de esa relación se ofrecen una imagen espacial de distintas zonas relativas a la cohesión social, que dibujan un continuum entre la integración social y la exclusión, estas sería: integración, vulnerabilidad, asistencia y exclusión (Castel, 2000).

La integración está definida por vínculos sólidos donde la persona cuenta con un trabajo estable y mantiene una vinculación relacional sólida. La vulnerabilidad se caracteriza por

⁵² Los tipos de exclusión residencial son: exclusión desde la accesibilidad, la adecuación, la habitabilidad (chabolismo) y la estabilidad (sin techo, desahucio alquiler/propiedad, alojamiento no normalizado) (Córtés, Fernández, & Plaza, 2001, p. 287)

la inestabilidad en el eje trabajo y relacional, es decir, la persona presenta desempleo, precariedad laboral, y fragilidad de las relaciones familiares y socio-comunitarias. La asistencia se da cuando las personas se insertan en las redes públicas que pueden propiciarle apoyo y protección y que están enfocadas a favorecer su inserción/integración, o también para amortiguar los riesgos que involucra la zona de vulnerabilidad (Castel, 2000 en Amoroch, 2017). Un ejemplo de esto último, serían las políticas y programas dirigidos a facilitar el acceso a la vivienda social.

Castel muestra que la cuestión está centrada en el par trabajo/protección en el contexto de las sociedades postindustriales, caracterizadas por la desregulación, desindustrialización, flexibilización y reformas laborales, que ha llevado a la pérdida de centralidad del mundo del trabajo (Castel, 2000, p. 81)

Las personas que carecen de empleo estable y no están insertas en las redes de protección social viven en situación de pobreza y exclusión. Según Room (1995), la noción de pobreza se ha centrado en cuestiones de distribución, la falta de recursos de un individuo u hogar; mientras que la exclusión social se centra en cuestiones relacionales, tales como la falta de poder, una participación inadecuada y la falta de integración social. Esto significa que se puede establecer vínculos entre el concepto de exclusión social y los debates de ciudadanía, particularmente con la noción de los derechos sociales, económicos y culturales de los ciudadanos, en la perspectiva propuesta por Marshall (1950) (Marsh y Mullins, 1998).

Además, Room (1995) señala que los ciudadanos que no pueden asegurar sus derechos sociales tenderán a sufrir procesos de desventaja generalizada y persistente. Por esto hay que examinar una amplia gama de esferas que incluyen la salud, la vivienda, la educación, capacitación y mercado de trabajo, para comprender los procesos que actúan componiendo la desventaja y atrapando a las personas en situaciones desventajosas. (Marsh y Mullins, 1998)

Por otra parte, Martin (1986) ha argumentado que el riesgo de exclusión social es resultado de dos aspectos, por una parte el riesgo de mantenerse fuera del mercado laboral y, por otra, el riesgo de que la red de relaciones sociales y la interacción primaria se rompa porque los vínculos sociales básicos, de los cuales el vínculo familiar es el más

importante, se desintegran. Se incrementa cada vez una fragilidad de integración con el mundo del trabajo y una frágil conexión con las redes familiares y de amigos. Propone seguir el análisis de Rober Castel (1991) que usa el término “vulnerabilidad relacional” para describir el segundo aspecto de la trayectoria social (Martin, 1996).

Desde otra mirada, según Levitas (1996), en los años ochenta, el término exclusión social se popularizó a medida que el discurso de la ciudadanía se convirtió en el centro de la oposición a la del mercado libre, se argumentó cada vez más que los pobres fueron excluidos de los derechos de ciudadanía, o simplemente de la ciudadanía misma. Sin embargo, la forma en que actualmente está siendo utilizado el término, en realidad oscurece las cuestiones de desigualdad material que era lo que originalmente estaba destinado a iluminar. (Levitas, 1996).

El discurso de la exclusión ha sido cooptado en un diferente discurso, con diferentes propósitos y diferentes efectos. Es un discurso incapaz de abordar la cuestión del trabajo no remunerado en la sociedad (trabajo realizado principalmente por mujeres), o de trabajo mal remunerado, y borra por completo ver la desigualdad entre los que poseen la mayor parte de la propiedad productiva y la población trabajadora, así como oscurece las desigualdades entre los trabajadores (Levitas, 1996).

Así, señala que el concepto de exclusión social, que originalmente era desarrollado para describir las múltiples consecuencias de la pobreza y la desigualdad, se ha incorporado como un elemento crucial dentro de un nuevo discurso hegemónico. Dentro de este discurso, términos como la cohesión social y la solidaridad abunda, y la exclusión social no se contrasta con inclusión pero sí con integración, interpretada como integración en el mercado de trabajo. La autora analiza que este discurso se describe como fundamentalmente Durkheimiano porque trata las divisiones sociales que son endémicas al capitalismo como resultado de una ruptura anormal en la cohesión social que debería mantenerse por la división del trabajo (Levitas, 1996).

Enfatiza que bajo la cobertura de una preocupación con la 'exclusión social', y una retórica de solidaridad, la sociedad se disuelve en las relaciones de mercado. Se resta importancia al trabajo no remunerado para el mantenimiento de la vida social y las relaciones humanas y la posibilidad de integración en la sociedad a través de cualquier institución que no sea

el mercado laboral. No existe la sociedad, solo hombres y mujeres individualmente y sus trabajos (Levitas, 1996, p. 12).

Otros autores identifican matices en el desarrollo de la noción exclusión social, de acuerdo a los regímenes de bienestar de los países miembros de la Unión Europea. Remarcan que el modelo social europeo, da importancia a la distribución de los ingresos y pone un especial énfasis en el mantenimiento de la solidaridad social y asegurar que todas las personas estén integradas y participen en orden social y moral nacional. En consecuencia, la exclusión social está principalmente relacionada con problemas relacionales y los procesos dinámicos que conducen a la ruptura de los lazos sociales y la marginación de los grupos en relación con la nación (Atkinson y Davoudi, 2000).

Entre los matices, apuntan que los significados de la exclusión social han estado sujeto a una variedad de interpretaciones. Por ejemplo en los Estados miembros que tienen un régimen de bienestar conservador-corporativista (como Alemania y los Países Bajos), el foco ha estado en reintegrar a los desempleados (a largo plazo) en el mercado laboral. Estos regímenes de bienestar son bastante generosos, especialmente con aquellos cubiertos por planes de seguro, mientras que la naturaleza particular del sistema de protección social parece que ha exacerbado la situación de los socialmente excluidos e intensificado su exclusión del mercado laboral (Neef, 1992; Schmitter Heisler, 1996 en Atkinson y Davoudi, 2000).

En la práctica, por lo tanto, las políticas para enfrentar la exclusión social han sido principalmente dirigidas a reinsertar a los desempleados de larga duración en el mercado laboral, y las dimensiones sociales y culturales de la exclusión han sido ignoradas en gran medida. Lo que se ilustra, como aspecto común, es que en los distintos regímenes de bienestar dentro de la UE, se da una tendencia a centrarse en las políticas que desplazan a los desempleados de larga duración (y los jóvenes) de las prestaciones sociales al mercado laboral. Esto ha estado acompañado, por los intentos de reestructurar los regímenes de bienestar, para reducir los gastos generales sociales en la economía, a formas que los hacen más competitivos en la economía global (Atkinson y Davoudi, 2000).

En cualquier caso, los autores señala que son destacables dos aspectos del concepto exclusión social en el ámbito de la UE; el primero, que relaciona la incidencia de la

pobreza y la desventaja entre algunos grupos y en algunos lugares a procesos más amplios de reestructuración de las economías y estados de bienestar; el segundo, hace hincapié en la naturaleza múltiple de la desventaja mirando más allá de cuestiones de desigualdad de ingresos para incorporar los aspectos sociales y culturales de la desventaja, así como también incorpora la noción de derechos de ciudadanía (Cameron y Davoudi, 1998 en Atkinson y Davoudi, 2000). En esta línea, la exclusión social puede concebirse como negación o no realización de los derechos de ciudadanía (Berghman, 1995, p.19 en Atkinson y Davoudi, 2000) prestando atención a los (sub) sistemas institucionales en los cuales los derechos de ciudadanía son incrustados (Atkinson y Davoudi, 2000).

En consonancia, se debe tener en cuenta las dimensiones territoriales y simbólicas que interactúan con los subsistemas institucionales. Esto significa que las poblaciones socialmente excluidas están asentadas en áreas separadas del resto de la sociedad, estos lugares ha sido denominados como "espacios excluidos" (Kristensen, 1995 en Atkinson y Davoudi, 2000). En estos espacios, interactúan las diferentes dimensiones de la exclusión social intensificándose, llevando a una "espiral de declive". En estos casos, el enfoque no debe centrarse en individuos y grupos, sino que debe tenerse en cuenta a toda la comunidad (Berghman 1995, en Atkinson y Davoudi, 2000).

Si existen unos espacios que evidencian la exclusión residencial, estos serían los asentamientos informales y los guetos⁵⁴, siendo su contraparte los barrios integrados a la trama urbana y social que están conformados por viviendas adecuadas, que propician las condiciones necesarias para que los residentes de estos lugares puedan participar plenamente en la dinámica de la ciudad gozando del estatus de ciudadanos de pleno derecho.

2.1.4 Ciudadanía, justicia social y el derecho a la ciudad

El desarrollo de la ciudadanía ha transitado un largo camino. La ciudadanía civil se da en el siglo XVIII, con los derechos necesarios para la libertad individual; la ciudadanía política, lograda en el siglo XIX, con el derecho a participar en el ejercicio del poder político, sea como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector

⁵⁴ Para un análisis del gueto Cfr. Wacquant, 2010.

de los miembros de dicho cuerpo; y la ciudadanía social, durante el siglo XX, que incluye el derecho a un mínimo de bienestar económico, seguridad al derecho a participar del patrimonio social y a vivir conforme a los estándares corrientes de la sociedad. Las instituciones que estarían más estrechamente conectadas con estos derechos serían el sistema educativo y los servicios sociales (Marshall, 1997/1949).

El reconocimiento de los derechos políticos y civiles, y posteriormente los derechos sociales implicó “la metamorfosis de la democracia liberal a la democracia social y la creación de una amplia institucionalidad jurídica y social” (Güendel, 2000). Sin embargo, se vio que estos derechos no cubrían a todos los sectores de la población, por lo que emergieron nuevas reivindicaciones para lograr expandirlos. De este modo, con el fin de incorporar a los grupos sociales considerados como excluidos (mujeres, las minorías étnicas, la niñez y la adolescencia) dentro del marco jurídico de los derechos creado hasta ese momento, se propició su tematización y eventual extensión en la agenda social, en el contexto de la crisis de los Estados sociales en los años setenta y el surgimiento de movimientos políticos encaminados a obligar el reconocimiento de derechos específicos para estos grupos (Güendel, 2000).

Es así como se pasa de los derechos puramente civiles y políticos a incluir los derechos sociales, económicos y culturales que implican la provisión social y el deber del Estado de proporcionarlos a los ciudadanos. Esto comienza a incluir nociones de justicia social distributiva (Craig, 2002 en Cemlyn, 2008).

En la actualidad, las demandas de justicia social, de acuerdo con Fraser (1996), parecieran dividirse en tres tipos: Redistribución, reconocimiento y representación. Así esta autora identifica injusticias relacionadas con condiciones socioeconómicas e injusticias culturales. Con respecto a las primeras, las personas plantean reclamos redistributivos, que buscan una distribución más justa de recursos y bienes. Por ejemplo, los reclamos de redistribución de los ricos a los pobres y del Norte al Sur. Con relación a las segundas, se da un tipo de reclamo de justicia social en la "política del reconocimiento", la aceptación de las diferencias. Entre los ejemplos se tienen, los reclamos para el reconocimiento de las perspectivas distintivas de minorías étnicas, "raciales" y sexuales, así como de la diferencia de género. Fraser (2008) plantea que la justicia de hoy, requiere tanto la redistribución como el reconocimiento, ya que ninguno de los dos es suficiente. Trata la

redistribución y el reconocimiento como dimensiones de la justicia que pueden atravesar todos los movimientos sociales (Fraser, 1996). Con relación a la representación, Fraser (2008) plantea que “las injusticias en el plano de la política ordinaria” que surgen internamente dentro de sociedades políticas delimitadas, cuando reglas de decisión sesgada privan de voz política a personas que ya cuentan como miembros perjudicando su capacidad de participar como pares en la interacción social (Fraser, 2008).

Los reclamos por justicia social pasan por la “aspiración a conquistar el derecho a la ciudad. La centralidad tradicional de la ciudad ha quedado destruida, pero existe un impulso hacia su restauración y una aspiración a ella que resurge una y otra vez produciendo efectos políticos de gran alcance” (Harvey, 2013).

Hay ocasiones en las que el ideal de los derechos humanos adopta un aspecto colectivo, como sucede con respecto a los derechos de las minorías. Tales luchas por los derechos colectivos han obtenido a veces notables resultados. Otro derecho colectivo es el derecho a la ciudad (Harvey, 2013), que es

[...] mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Es, además, un derecho más colectivo que individual, ya que la reinvención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización (Harvey, 2013, p. 20).

Algunos cuestionamientos que Harvey hace en torno al impacto de la urbanización en los últimos cien años en la vida de las personas, son: ¿Ha contribuido al bienestar humano esa espectacular urbanización?, ¿Nos ha hecho mejores personas, o nos ha dejado en suspenso en un mundo de anomia, alienación, cólera y frustración? y ¿Qué podemos hacer, por ejemplo, ante la inmensa concentración de riqueza, privilegios y consumismo en casi todas las ciudades del mundo frente a lo que hasta las Naciones Unidas describen como «un planeta de chabolas»? (Harvey, 2013, p. 20)

Los resultados de esta creciente polarización en la distribución de la riqueza y el poder están indeleblemente grabados en las formas espaciales de nuestras ciudades, en las que se van condensando progresivamente fragmentos fortificados, comunidades cercadas y espacios públicos privatizados bajo una vigilancia constante. La protección neoliberal de los derechos de propiedad privada y sus valores se convierte en una forma hegemónica de política, incluso para la clase media baja (Harvey, 2013, p. 36).

Por tanto, el derecho a la ciudad busca recuperar los ideales de identidad urbana, ciudadanía y pertenencia, y de una política urbana coherente, que supere la ética neoliberal individualista, recuperando la idea de que la ciudad podría funcionar como un cuerpo político colectivo, un lugar en y del que podrían emanar movimientos sociales progresistas (Harvey, 2013, p. 20). Por eso,

De hecho hay todo tipo de movimientos sociales urbanos que tratan de superar el aislamiento y de reconfigurar la ciudad respondiendo a una imagen social diferente de la ofrecida por los poderes de los promotores respaldados por el capital financiero y empresarial y un aparato estatal con mentalidad de negociante. Incluso administraciones urbanas relativamente conservadoras tratan de emplear su poder para experimentar nuevas formas de producir lo urbano y de democratizar su gobernanza (Harvey, 2013, p. 36).

2.1.5 El barrio abierto, el distrito y las vecindades

Entre los atributos que se le han asignado al barrio, la Escuela de Chicago señaló dos: refugio de la comunidad y unidad autocontenida. Park y Burgess (1984) usan el término barrio como sinónimo de comunidad, llegando a afirmar, “el barrio o la comunidad es el resultado de tres tipos de influencias: las ecológicas, las culturales y las políticas” (Park y Burgess, 1984, p. 147 en Tapia, 2013).

El barrio como unidad autocontenida, segundo elemento planteado por la Escuela de Chicago, se refiere a que el barrio con el paso del tiempo va adquiriendo algo del carácter de sus habitantes. Lo que inicialmente es una expresión geográfica se transforma en un barrio, “una localidad con su propia sensibilidad, sus tradiciones y su historia particular” (Park y Burgess, 1984, p. 9 en Tapias, 2013). De este modo es posible observar que junto con su espíritu de comunidad el barrio se convierte en una parte diferenciada y distinguible de la ciudad.

A partir de los cambios dados en los últimos años, en el contexto de sociedad postindustrial y la globalización, se ha ido dando la pérdida del sentido comunitario y por ende del barrio, esto ha sido reconocido por Wirth (2005) que caracteriza el debilitamiento de los vínculos de parentesco y la desaparición del vecindario y socavación de la solidaridad social, una sustitución de contactos primarios por secundarios (Wirth, 2005 en Tapia, 2013). Así también lo reconocen Park y Burgess quienes señalan que,

En la ciudad el barrio tiende a perder gran parte de la significancia que poseía en sociedades más simples o primitivas. La facilidad de los medios de comunicación y transporte que permiten a los individuos distribuir sus intereses y vida en muchas partes al mismo tiempo tiende a destruir la permanencia e intimidad del barrio (Park y Burgess, 1984, p. 9 en Tapias, 2012, p. 4).

La noción clásica del barrio propuesta por Park y Burgess ha sido cuestionada, porque se constituyó en un ideal, una ideología barrial que consideraba al barrio como “la escala preferente donde el sentido comunitario, la solidaridad, la identidad e incluso los valores democráticos preferentemente encuentran su sitio; esto, a pesar de -e incluso en contraposición a- los procesos de disociación, caos y anonimato que según la noción clásica caracterizarían el conjunto de la ciudad” (Tapia, 2013).

El modelo dual propuesto por la Escuela de Chicago fue rechazado y fuertemente criticado, en el sentido “de que la ciudad no es una expresión “natural” sino que es el resultado concreto de una forma de urbanización impulsada mediante la estructuración de procesos políticos, económicos y sociales” (Castells, 1988 p. 25 en Tapia, 2013, p. 5).

Con el ánimo de problematizar el concepto de barrio se plantea una definición del barrio alternativa, la definición de barrio abierto y relacional (Massey, 1994 en Tapia, 2013). El barrio como lugar se puede comprender como un punto de intersección de relaciones sociales en un momento dado, relaciones sociales que se extienden a una escala mayor que las que definen ese lugar en ese preciso momento. Esto implica “abrir” el barrio, tanto en el tiempo como en el espacio; es decir, el barrio se construye y se modifica en relación al presente, al pasado y también al futuro, pero también en cuanto a la proyección de esta intersección de relaciones sociales a todas las escalas (Tapia, 2013).

Esta propuesta trae reminiscencias de la concepción de barrio y distrito realizada por Addams a finales del siglo XIX, quien señalaba los aspectos sociales, culturales, ambientales y físicos que caracterizaban los barrios de un distrito pobre de Chicago. Identificó espacialmente la distribución de la población, sus características demográficas y la diversidad cultural (“es una ventaja que nuestras ciudades estén diversificadas gracias a las colonias de extranjeros”), además de las necesidades que tenían estas familias. Los elementos ambientales que caracterizan el lugar (ríos, conexión con sus límites urbano/rurales), los elementos físico construidos (longitud de las calles, vías públicas,

estados de la viviendas, escuelas), la presencia de tiendas, establecimientos comerciales, iglesias y misiones, la ausencia de servicios de acueducto, alcantarillado, alumbrado público y recolección de basuras en algunas zonas. Da importancia a la dinámica política del distrito (“Este distrito tiene una población de alrededor de cincuenta mil personas, y en las últimas elecciones presidenciales registró 7.072 votantes”) y a los problemas de la clase trabajadora (Addams, 2013/1892).

En esta línea, resulta de interés retomar lo expuesto por Jacobs (1961/2013) quien consideraba a las vecindades como órganos de autogestión, señalaba que resultan “útiles tres tipos de vecindades: la ciudad en su conjunto; las vecindades de calle o barrios, los grandes distritos, de dimensiones suburbanas y de unos cien mil habitantes o más en el caso de las grandes capitales” (Jacobs, 1961/2013, p. 148). Estos tres tipos de vecindades tienen funciones distintas y complementarias, y para que la vecindad prospere favorablemente los tres resultan necesarios.

En la ciudad se toman todas las decisiones políticas y administrativas y es allí donde el interés general entra en conflicto con los intereses particulares, algunos de ellos ilegales o destructivos. La vecindad de la ciudad como un conjunto, permite el encuentro de las personas de acuerdo con sus intereses (artísticos, políticos, científicos u otros) independientemente de donde vivan y es donde las personas de determinadas profesiones y negocios, interesados por ciertos problemas se encuentran para intercambiar ideas (Jacobs, 1961/2013).

Por su parte, un distrito urbano necesita personas que tengan acceso real a la esfera político-administrativa y a las comunidades de interés de la ciudad entera.

La principal función de un buen distrito es mediar entre los indispensables barrios, desamparados políticamente, y la poderosa ciudad en su conjunto [...] Los distritos tienen que ayudar a llevar los recursos de la ciudad allí donde los barrios los necesitan; así como traducir las experiencias de la vida real de los barrios en políticas y objetivos de la ciudad en su conjunto. (Jacobs, 1961/2013, p. 152).

Además, el distrito ha de cooperar en el mantenimiento de áreas viables para sus residentes como para otros usuarios: trabajadores, clientes, visitantes de la ciudad. Por

esta razón, para poder cumplir sus funciones, el distrito debe ser lo suficientemente grande para tener peso en la ciudad en su conjunto y poder “luchar y ganar en el Ayuntamiento” (Jacobs, 1961/2013, pp. 152-153).

La vecindad de la calle tiene funciones de autogobierno que aportan a tejer las redes de vigilancia pública que protegen a los vecinos y a los desconocidos, tejer redes de vida pública cotidiana de confianza y control social a pequeña escala y ayudar a que los infantes se integren a la vida urbana de forma razonable, tolerante y responsable (Jacobs, 1961/2013). Ahora, los barrios de una ciudad “tienen aún otra función vital de autogobierno: debe recabar eficazmente ayuda ante problemas demasiado grandes para que la calle los maneje. A veces, esta ayuda ha de venir de la ciudad en su conjunto”. (Jacobs, 1961/2013, p. 150)

Por tanto, los barrios no debe estar aislados, ni sus límites muy determinados por barreras físicas, sino entrelazados a otros barrios. Según Jacobs, “los buenos barrios no son unidades discretas. Son continuidades físicas, sociales y económicas, a pequeña escala”. (Jacobs, 1961/2013, p. 151). En otras palabras, esto sería lo que se entiende por barrio abierto.

El barrio abierto sería lo opuesto al barrio cerrado, éste está conformado por “la vivienda de segregación voluntaria”, al respecto Muxí afirma,

[...]los grandes paradigmas son, nuevamente, la seguridad y se añade como mito el retorno al verde. La primera resuelta ficticiamente viviendo en una burbuja, en que la seguridad queda garantizada por la homogeneidad de sus habitantes; por las rejas y controles de los guardias privados. Esta seguridad se instaura en detrimento de los derechos civiles y políticos de los de dentro, pero también de los de fuera. El territorio fragmentado y las calles públicas determinados por los muros de la segregación voluntaria se vuelven más inseguros y abandonados como efecto de esta intervención (Muxí, 2012, p. 239).

La construcción del concepto de inseguridad en la ciudad global ha sido abordado por diversos autores de las ciencias sociales (Wacquant, 2010; García S. , 2008). La proliferación de las representaciones de las grandes ciudades como peligrosas, ha pasado a extender “el valor de la seguridad entre amplias capas sociales en detrimento de otros valores anteriormente en auge, como el de la igualdad.” (García, 2008). Además, las

tecnologías del control se extiende desde las instituciones totales al ambiente urbano y metropolitano (Giorgi, 2006).

Muchos de estos lugares de segregación voluntaria se convierten en “burbujas de lujo y exclusión” (Muxí, 2012, p. 238). Ejemplo de estos barrios se encuentran en diversas ciudades del Norte⁵⁵ y del Sur⁵⁶. Podría pensarse que estos barrios cerrados son expresión del individualismo egoísta, que lleva a que ciertos ciudadanos se separaren por voluntad propia de los otros ciudadanos y de la comunidad. Este individualismo está en oposición a las ideas de solidaridad.

La segregación voluntaria es una forma de autoexclusión que es posible a través de las ofertas de vivienda de promoción privada construidas, o renovadas, por el sistema de provisión residencial vía mercado inmobiliario, con ofertas dirigidas a compradores de alto poder adquisitivo. Estos proyectos ofrecen a sus clientes garantías de seguridad, confort y exclusividad. La idea de una ciudad insegura y amenazante es la base para sus propuestas comerciales.

2.1.6 Sistemas de provisión residencial, la vivienda adecuada y los derechos a la vivienda

La cuestión de escala es importante a la hora de planificar ciudades equitativas. Al respecto, algunos autores se cuestionan ¿Deberíamos pensar en la diversidad, la inclusión y la asequibilidad a una escala de vecindario o a una escala mayor? ¿Cómo debería regir eso las políticas y planes que siempre hacemos mejores cuando están limitados por los intereses de la propiedad y los fondos limitados para viviendas asequibles?⁵⁷ (Paulsen, 2015). Paulsen señala que

[...] la Inclusión social, la equidad y la asequibilidad deben ser objetivos centrales de la planificación, ya sea en el vecindario o en las escalas regionales. Si no lo son, entonces la planificación corre el riesgo de convertirse en lo que sus críticos han cargado por mucho tiempo: una herramienta de intereses establecidos para mantener y reforzar la desigualdad social⁵⁸ (Paulsen, 2015, p. 232).

⁵⁵ Ejemplo de ello, el barrio de Belgravia en Londres o el barrio Tribeca ubicado en el bajo Manhattan en Nueva York.

⁵⁶ Un ejemplo sería el barrio Las Lomas de Chapultepec ubicado en una zona residencial en México D.F.

⁵⁷ Traducción de la autora.

⁵⁸ Traducción de la autora.

El diseño arquitectónico del barrio está guiado por la racionalidad y los principios del buen diseño del vecindario imbuidos en la planificación de las ciudades. Entre estos, se encuentran la designación histórica, transitabilidad y características físicas que los planificadores han argumentado durante mucho tiempo crean vecindarios de buena calidad: centros definidos claros pero bordes permeables, usos mixtos y calles interconectadas (Talen, Menozzi, y Schaefer, 2015)

Sin embargo, el diseño de los barrios está relacionado directamente con el sistema de provisión residencial⁵⁹, el que puede estar organizado y regulado mayoritariamente por los mecanismos que establece el mercado (Cortés, 1995). A pesar de que el mercado en las sociedades capitalistas occidentales es el sistema de provisión de vivienda mayoritario, la intervención pública organiza un sistema propio, “a través de la política de vivienda y de las distintas actuaciones que inciden sobre las condiciones de alojamiento de la población más vulnerable y con mayores problemas” (Cortés, Fernández, y Plaza, 2001, p. 311)

A la vez que existen los sistemas de provisión de viviendas formales, desde el mercado o desde el Estado, también están los que implementan las familias. Estos tres tipos se suman a otro, el sistema de provisión de vivienda informal, monopolizados por agentes especuladores que está dirigido a crear mercados informales de vivienda para satisfacer la necesidad de alojamiento de las personas que no pueden acceder a la vivienda vía mercado inmobiliario o que no cumplen con los baremos que exige el acceso a una vivienda pública, como tampoco cuenta con las redes de apoyo familiar que les garantice la satisfacción de esta necesidad básica.

Los sistemas de provisión de vivienda a partir del mercado o desde el Estado, de acuerdo al país, han constituido unos estándares de lo que se considera como un buen/gran vecindario o un barrio adecuado. Un ejemplo de los estándares dados en un sistema de provisión de vivienda desde el mercado podría ser los propuestos por *American Planning Association* (APA). Las APA dada la importancia del vecindario en el urbanismo designan anualmente 10 lugares como *Great Neighborhoods*. La definición de APA de un Gran Vecindario, la hace a partir de una breve lista de siete características: 1. Tiene una variedad de atributos funcionales que contribuyen a la vida cotidiana de un residente

⁵⁹ “La provisión residencial hace referencia a los sistemas que utiliza una sociedad para proporcionar alojamiento a sus habitantes” (Cortés, Fernández, y Plaza, 2001, p. 311)

(es decir, usos residenciales, comerciales o mixtos); 2. Acomoda el transporte multimodal (es decir, peatones, ciclistas, conductores); 3. Tiene características arquitectónicas y de diseño que son visualmente interesantes; 4. Alienta el contacto humano y las actividades sociales; 5. Promueve la participación de la comunidad y mantiene un entorno seguro; 6. Promueve la sostenibilidad y responde a las demandas climáticas y 7. Tiene un personaje memorable (Talen, Menozzi, y Schaefer, 2015)

Esta designación de *Great Neighborhoods* de la APA generó un debate en torno a una paradoja central en la planificación urbana de la ciudad: cuanto más los planificadores intentan promover un buen diseño físico, menos asequible y, por lo tanto, menos diverso parece ser el barrio. Este buen diseño pareciera ser bueno para el negocio, pero no necesariamente bueno para los objetivos de asequibilidad, inclusividad y diversidad social. En los criterios de evaluación de APA no se incluyeron específicamente la asequibilidad y el mantenimiento de lo social, diversidad racial o étnica según sea necesario para definir un Gran Vecindario (Talen, Menozzi, y Schaefer, 2015).

Diversos autores señalan que hay una relación entre la desigualdad de ingresos y la segregación a través del mercado de la vivienda (Bailey, Gannon, Kearns, Livingston, y Leyland, 2013 en Talen, Menozzi, y Schaefer, 2015); a la vez que hay una conexión entre la desigualdad en los ingresos y la forma urbana (Talen, Menozzi, y Schaefer, 2015). Por esta razón,

[...] el ámbito sustantivo de la política urbana incluye los siguientes sectores de actuación pública y de la gestión del territorio urbano: la localización y reestructuración económica del territorio, la regulación de usos por medio del ordenamiento urbanístico, la vivienda en todos sus aspectos, el transporte colectivo y los equipamientos e infraestructura conectados a la oferta de servicios públicos (Barenboim, 2012, p. 32).

Desde el punto de vista de los sistemas de provisión de vivienda pública, los estándares varían de acuerdo al contexto. Existen estándares mínimos referidos a las condiciones básicas que determinan la habitabilidad de la vivienda y el barrio. Sin embargo, también se ha construido viviendas públicas desde estándares de máximo bienestar y confort⁶⁰.

⁶⁰ Por ejemplo, las viviendas públicas construidas por el Programa de Remodelación de Barrios en Madrid asumieron altos estándares de diseño arquitectónico, sostenibilidad ambiental y confort.

De igual modo, se encuentran los estándares consagrados en Pactos internacionales, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1991, define que,

[...] el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas formas de vivienda se puede considerar que constituyen una "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado (Naciones Unidas, 1991, p. 3).

Entre esos aspectos figuran los siguientes: a) Seguridad jurídica de la tenencia; b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) Gastos soportables; d) Habitabilidad, e) Asequibilidad. f) Lugar (La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales) y g) Adecuación cultural (Naciones Unidas, 1991, pp. 4-5).

Un aspecto de gran relevancia a la hora de definir un barrio integrado a la trama urbana y a la dinámica de la ciudad sería, la articulación de la dimensión social a los elementos urbanísticos, aspectos que no deben descuidarse en el diseño y planeación de un barrio. Como señalan algunas autoras,

En el barrio además confluyen por un lado aquellas políticas que no tienen ámbito territorial pero que se trasladan y adaptan al entorno en cuestión, como por ejemplo la política educativa o sanitaria de ámbito regional o la política de vivienda de ámbito central y, por otro, aquellas políticas que sí tienen específicamente un objetivo territorial, por ejemplo la substitución de viviendas deterioradas o políticas dirigidas a la convivencia de diferentes colectivos en el área. Un rasgo a señalar es la complementariedad que se observa en los barrios entre aquellas iniciativas de arriba hacia abajo (*top-down*), mayoritariamente lideradas por los gobiernos regionales y/o locales y las que surgen de modo espontáneo por parte del tejido social y económico del barrio (*bottom-up*) (Pareja y Simó, 2010, p. 6).

Cuando se habla del derecho a la vivienda hay que tener en cuenta que “la garantía de este derecho condiciona el disfrute de otros derechos constitucionales y su desprotección sitúa a la persona y a la unidad familiar en una situación de exclusión respecto del grupo social mayoritario” (Defensor del Pueblo Andaluz, Informe del año 2001, p. 36). Kenna (2006) señala que “ni los derechos plenos de ciudadanía ni la solidaridad social ni la inclusión social son posibles sin los derechos socioeconómicos, como por ejemplo el derecho a la vivienda” (Ponce-Solé, 2006, p. 16).

2.2 El Enfoque Metodológico

El trabajo adopta la propuesta teórica y metodológica del lugar-red (Palacio, 2002) que retoma algunos métodos del Análisis de Redes Sociales (Freeman, 2004; Wasserman y Faust, 1994) y de la Teoría del Actor Red (Callon, Law, y Rip, 1986; Latour, 2008). El objetivo es adaptar un desarrollo conceptual desde estos enfoques teóricos e introducir en ellos componentes analíticos de los procesos de intervención en los asentamientos informales. Cabe señalar que el ARS (Wasserman y Faust, 1994; Borgatti, Everett, & Freeman, 2002) se introduce como un camino metodológico que puede ser aplicado a la investigación empírica (Palacio, 2002) y ha sido incorporado como herramienta en la investigación en Trabajo Social (Rice y Yoshioka-Maxwell, 2015).

2.2.1 Estudio de caso con uso de ARS

La propuesta metodológica para el rastreo de las controversias suscitadas en cuanto a las formas de intervención para el “control” o atención de los asentamientos informales, corresponde a un estudio de caso (Simons, 2011) que incorpora datos reticulares (Bellotti, 2014) basándose en el análisis de redes sociales (Palacio, 2002; Wasserman y Faust, 1994). El estudio de caso es,

[...] una investigación exhaustiva y desde múltiples perspectivas de la complejidad y unicidad de un determinado proyecto, política, institución, programa o sistema en un contexto “real”. Se basa en la investigación, integra diferentes métodos y se guía por las pruebas. La finalidad principal es generar una comprensión exhaustiva de un tema determinado (por ejemplo, en una tesis), un programa, una política, una institución o un

sistema, para generar conocimientos y/o informar el desarrollo de políticas, la práctica profesional y la acción civil o de la comunidad (Simons, 2011, p. 42).

Por su parte, el ARS ha sido empleado en la investigación desde Trabajo Social desde los años ochenta (Fraser y Hawking, 1984), aunque con poca frecuencia. A partir del 2000, se encuentran los trabajos realizados sobre el análisis socio-ambiental para la gestión de áreas protegidas (Palacio, 2002), redes socio-ambientales y socio-institucionales en la construcción social del riesgo de inundación en asentamientos informales (Amorocho, 2008, 2010, 2011) y en años recientes, el ARS como método de investigación ha sido empleado en Trabajo Social por (Bunger et al., 2014; Henwood et al., 2015; Kriegel et al., 2015 en Rice y Yoshioka-Maxwell, 2015).

En este estudio se asume el ARS como herramienta metodológica que permite ver el enlace entre los actores que fundaron los asentamientos informales y otros actores sociales, principalmente los trabajadores sociales que participaron en los procesos de remodelación de barrios y realojamiento. De igual modo, el ARS permite visualizar las interacciones de los actores habitantes de los asentamientos con los elementos ecológicos del lugar, que fueron claves para la fundación, consolidación y transformación del asentamiento. A partir del ARS se pueden develar las redes socio-ambientales y socio-institucionales que favorecieron los procesos de cambio social dados en el territorio.

Para comprender la dinámica y el proceso de intervención fue necesario tomar como referencia las relaciones establecidas por los sujetos, tales como los trabajadores sociales vinculados a un contexto institucional que desde ese marco establecen una relación con otros sujetos, como las familias habitantes de los asentamientos informales que residían en contextos de pobreza extrema urbana y zonas degradadas ambientalmente, así como con otros profesionales y funcionarios en el área de la planeación urbanística.

Las familias habitantes de los asentamientos informales son consideradas como un grupo social que se ubica en el territorio, organizando su vida cotidiana a partir del establecimiento de alianzas y relaciones de poder para acceder a los medios para la producción y reproducción de la vida en un determinado espacio y contexto socio-histórico.

Desde la perspectiva relacional, interesó conocer los vínculos cotidianos que establecieron los/as trabajadores/as sociales con estas familias, así como con el entorno medioambiental en el que se desarrollaron, porque se consideran centrales en la reconstrucción de los procesos de intervención desde dos posiciones distintas, para los primeros como representantes del Estado o de una entidad no gubernamental, siendo parte de un equipo técnico institucional, para los residentes de los asentamientos, el pasar de la periferia urbana a la ciudad compacta implicó cambios culturales y sociales que siguieron diversos cursos y tuvieron un impacto en el modo de vida de estas familias.

Teniendo en cuenta que los asentamientos informales se entiende como un *Lugar-Red*, se hace uso del análisis de redes sociales, que es una de las principales herramientas para representarlo (Palacio, 2002). La aplicación del ARS permitió incorporar información sobre los actores y los vínculos que configuraron el ambiente construido informalmente y la transformación de ese lugar a partir de la intervención para la integración a la trama urbana y social, regulando la expansión informal de la ciudad. Específicamente permitió visualizar la red de relaciones entre los habitantes de los asentamientos informales y los actores especializados o legos que intervinieron para formalizarlos. Esta herramienta facilitó observar las interacciones socio-institucionales que están asociadas a las prácticas y significados que los actores estudiados establecieron para acceder tanto al suelo para construir la vivienda y el asentamiento precario, como a la vivienda formal.

De igual forma el ARS posibilitó el conocimiento de las interacciones entre los actores sociales y entre éstos y los elementos ambientales en su territorio inmediato. Esto permite comprender como accedieron al suelo donde edificaron un asentamiento precario y de qué forma accedía a elementos vitales como el agua. También evidencia los cambios en las formas de acceso suelo donde se ubica la vivienda formal posterior a la intervención realizada por las instituciones gubernamentales.

Es así como haciendo uso del Análisis de Redes Sociales (ARS), los datos de red se centraron en actores y relaciones (nodos y vínculos). Los actores se describieron a través de sus relaciones y no solo desde sus atributos. El ARS tuvo en este trabajo las siguientes ventajas:

- Incluyó todos los actores que participaron tanto en la acción de edificar un asentamiento precario por la vía de hecho, como aquellos que intervinieron

para detener la expansión informal de la ciudad en un periodo de tiempo específico.

- Posibilitó observar cómo el habitante de un asentamiento, a pesar de estar en una zona periférica se integró a la trama urbana y muchos se insertaron al sector productivo y al sistema de protección social.
- Permitió develar cómo la estructura emerge de las micro-relaciones de las partes individuales en los procesos de configuración de un asentamiento precario, su remodelación o el realojamiento de la población que lo habita.
- Posibilitó hacer uso del muestreo de relaciones denominado “método de bola de nieve”, que resultó muy útil tanto para ubicar a los pobladores originarios de los asentamientos, como a los trabajadores sociales que mantuvieron relación con ellos, así como otros actores, en el marco de las intervenciones de remodelación de barrios o realojamiento
- Permitió reconstruir la red socio-institucional que favoreció el acceso de las familias a la sanidad, la educación, la transferencia de rentas y los servicios sociales, en el marco de los programas remodelación y realojamiento que buscaban su integración social a la ciudad.
- Permitió develar las interacciones cotidianas de los habitantes con los elementos no humanos, tales como el agua, el barro, los animales y las plantas en el proceso de construcción de la vivienda y del asentamiento.

El ARS hace uso de dos tipos de herramientas para representar información sobre patrones de relación entre actores sociales: *los grafos* y las *matrices* (Hanneman, 2001), herramientas que se emplearon en este estudio para representar la red socio-institucional y socio-ambiental en dos momentos, uno en la configuración del asentamiento y el otro, en la intervención (remodelación y realojamiento). Los grafos son una forma de representación gráfica que consiste en nodos/puntos que representan a los actores y líneas/flechas que representan vínculos o relaciones. La representación de estos grafos o socio-gramas tienen en común el uso de un círculo o cuadrado marcado para cada actor que puede estar vinculado con otros, lo que se representa con segmentos de línea entre ellos. Estos vínculos entre actores pueden estar orientados por lo que se usa la convención de líneas que tienen punta de flecha que conecta a los actores o nodos indicando quién orienta el vínculo hacia quien.

En este estudio, esta herramienta permitió representar gráficamente la red socio-institucional y socio-ambiental, a partir de varias preguntas planteadas a las familias residentes en los asentamientos informales identificados como los sujetos de los programas de remodelación o de realojamiento, entre las que se encuentran: ¿Cómo era el lugar (núcleo chabolista) cuando usted llegó a vivir ahí?, ¿qué personas le ayudaron a solucionar algún problema cuando vivía en ese núcleo chabolista o barrio de tipología especial/campamento provisional? y ¿en qué le ayudaron?

Para construir las redes socio-institucionales que tejieron los asistentes y trabajadores sociales para atender los problemas de salud, desescolarización de los niños/adolescentes y falta de ingresos de las familias gitanas en proceso de realojamiento se plantearon preguntas como: ¿Recuerdas a alguna asistente/trabajadora social u otro profesional de otras instituciones de la ciudad con las que trabajabas en coordinación, para atender las necesidades de las familias de los núcleos chabolistas?

Las *sociomatrices* muestran las relaciones entre actores y pueden expresar dos tipos de propiedad de las redes sociales que se observan con los resultados de las sumas verticales y horizontales; la popularidad y la expansión (Palacio, 2000). La popularidad se vio desde las relaciones de poder, estando relacionada con el prestigio del actor-red, debido a que un gran número de los actores de la misma establecen o quieren establecer relaciones con él (Hanneman, 2001 en Palacio, 2002, p. 45). La expansión se relacionó con la capacidad de influencia de los actores en la red, es decir, con capacidad de éstos para establecer relaciones con otros en una alta proporción relativa al tamaño de la red en la que está participando (Palacio, 2002, p. 43).

Por su parte, las matrices de afiliación son una herramienta que obliga a ser sistemáticos y exhaustivos en la descripción de patrones de relación social y socio-ambiental, que permiten representar las interacciones socio-ambientales y socio-institucionales que se establecieron tanto en la fundación y consolidación del asentamiento como en intervención de estos lugares.

Estas matrices se caracterizaron por representar actores y su participación en determinados eventos, generalmente membresías o interacciones con entidades sociales o no humanas, o con lugares geográficos, etc. Las propiedades que se observaron en estas matrices fueron: la tasa de participación y el tamaño de los eventos. La tasa de participación mostró la presencia de un actor social en un número determinado de

eventos. Ahora, “el tamaño de un evento devela cuántos actores están afiliados a dicho evento” (Palacio, 2002, p. 43). La graficación y visualización de las redes se realizó a partir del programa Ucinet VI (Bogarti, Everett y Freeman, 2002).

En síntesis, lo que se hizo fue articular una visión teórica-metodológica que permitiera mirar los vínculos socio-ambientales y socio-institucionales que en un primer momento favorecieron la configuración de asentamientos informales en suelo rústico-forestal y en un segundo momento, las acciones realizadas para la remodelación de barrios y el realojamiento de los habitantes de estos asentamientos. Para analizar estos vínculos, se retomó la categoría del *Lugar-Red* (Palacio, 2002) y las matrices de afiliación. Cabe anotar que desde la teoría de la Estructuración (Giddens, 2011) se realizó una interpretación de la institucionalización que hizo posible la formalización de la ciudad, que surgen a partir de las controversias y la acción de diversos agentes sociales que detentaron el poder para definir un determinado curso de acción.

2.2.2 El análisis del discurso

Cuando las personas buscan satisfacer sus necesidades o solucionar sus problemas, acuden a distintas instituciones (Hospital, Colegio, Centro de Servicios Sociales, Oficina de Vivienda, Empresa de acueducto o electricidad, Juzgados) donde establecen diálogos con los encargados de proveerles los satisfactores que demandan. En estas interacciones en los contextos institucionales, las personas que interactúan desempeñan un rol específico (paciente, estudiante, adjudicatario, cliente, etc.), todas estas interacciones son posibles a partir del uso del lenguaje.

El lenguaje –en forma de habla e interacción- es el medio por el cual los participantes realizan y persiguen sus tareas y metas institucionales respectivamente. [...] . El estudio del “diálogo institucional” es, entonces, el estudio del modo como las personas utilizan el lenguaje para conducir esas tareas prácticas y desempeñar las actividades particulares asociadas con su participación en contextos institucionales, tales como enseñar, describir síntomas, interrogar, hacer averiguaciones, negociar y entrevistar (Drew y Sorjonen, 2005, p. 141)

Las interacciones entre actores ubicados en contextos institucionales están mediadas por su orientación hacia roles e identidades institucionales pertinentes, con sus particulares responsabilidades y deberes asociados a esos roles o papeles, y a través de su producción

y dirección de tareas y actividades consideradas institucionalmente relevantes (Drew y Sorjonen, 2005).

El estudio del diálogo institucional se ocupa, entonces, de los modos en los que la conducta está determinada o constreñida por la orientación de los participantes hacia las instituciones sociales, ya sea como sus representantes o, en diversos sentidos, como sus “clientes” (Drew y Sorjonen, 2005, p. 141).

Según Healy, el “análisis del discurso ilumina los procesos a través de los cuales los discursos establecen y limitan las relaciones, las prácticas y las instituciones sociales” (Healy, 2001, p. 91). Según Alonso (1999), el análisis sociológico de los discursos trata de realizar la reconstrucción del sentido de los discursos en una situación micro y macrosocial de la enunciación y esto lo diferencia de otros tipos de análisis de los que es tributario (el análisis cuantitativo de contenido, de la interpretación psicoanalítica de la cultura y del análisis lingüístico de textos).

Este autor diferencia los tres niveles básicos al análisis de discurso: un nivel informacional/cuantitativo, un nivel estructural/textual y un nivel social/hermenéutico. En esta investigación se asume el enfoque sociohermenéutico, empleado en el análisis sociológico del discurso, porque sitúa el texto en el contexto y reconoce al sujeto situado en el contexto histórico. Es así, como se entiende que las prácticas discursivas de los sujetos, sea actores legos o especializados, generan efectos y corresponden a acciones, que no pueden ser reconocidas totalmente por quienes las realizan.

Respecto de esto, Martín (2014), citando a Goffman, plantea que en muchas ocasiones las personas en sus discursos pueden ser veraces, pero no exhaustivas, también pueden ser honestas, pero no francas. Esto se debe a que la consistencia entre valores proclamados y actos sería efecto, en muchas ocasiones, no de la fuerza motriz de valores y actitudes, sino del grado de control social ejercido.

En este trabajo se siguió el camino propuesto por Van Dijk (1996), desde su teoría sociocognitiva de la representación, que inicia situando la ideología y las funciones sociales del discurso como origen, fuente primitiva y principal de la interpretación. Específicamente se retomó la secuencia de operaciones concretas a realizar en el análisis ideológico de los discursos:

a) investigar el contexto del discurso; b) analizar qué grupos, qué relaciones de poder y qué conflictos están implicados; c) buscar opiniones positivas y negativas acerca de Nosotros y Ellos; d) explicitar detalladamente lo propuesto y lo implicado; y e) estudiar todas las estructuras formales que añaden o quitan énfasis a los grupos polarizados (Van Dijk, 1996, p.48 en Alonso, 2003 p. 216).

También, resulta pertinente recordar con Lizcano (2012), que toda investigación debe engranar ambos registros (los datos y el aparato conceptual/metodológico), para que se suceda un acoplamiento fecundo, el que se logra cuando el aparato teórico y conceptual dota a los datos y hechos de “esa elocuencia” que no tienen por sí solos. También, esta fecundación ha de captar el sentido latente en los hechos y captar la pluralidad de significados de los datos que tienen los discursos sometidos a observación.

Asimismo, se pone el acento al papel crucial jugado por la metáfora para “vertebrar discursos y afianzar creencias, permear conocimientos y moldear emociones y sentimientos” (Derrida, 1989; Ricoeur, 1980, Lizcano, 2009^a, 2006, 1999 en Lizcano, 2012) y para hacerlo específicamente en los discursos que se presentan como discursos institucionales. Al afirmar que una expresión es metafórica, ya se supone que encierra una concepción de mundo, un cierto orden impuesto de clasificación (Lizcano, 2012).

Lizcano (2012) señala que es conveniente articular análisis estructurales con la variable temporal. Al respecto se podría investigar: a) cuándo la metáfora emerge como metáfora viva, b) de qué lenguaje proviene, c) cuándo se institucionaliza como metáfora muerta en una disciplina y d) cuándo se desecha y por qué. De igual modo las metáforas viajan, de ida y vuelta, del lenguaje ordinario a la ciencia o de una ciencia a otra.

De igual modo, en esta investigación se retoman lo propuesto por Conde (2009), que plantea el uso de la configuración narrativa y los espacios semánticos como herramientas en el sistema de análisis sociológico del discurso. Estas herramientas, son un aporte metodológico que ayuda al investigador en la interpretación de los discursos construidos *ad hoc* en el proceso de investigación o los que se tienen de forma espontánea (Conde, 2009).

La configuración narrativa en esta investigación tiene dos tipos de consideraciones que la organizan; por una parte, la temporal (el primer Consorcio, el segundo Consorcio, el surgimiento del IRIS tras la liquidación del Consorcio) y por otra la temática (que opone

temáticas disímiles, tales como los gitanos vistos como minoría étnica, como marginales o como personas en situación de exclusión).

Como ilustra Conde (2009), las dimensiones constitutivas de las configuraciones narrativas pueden presentar órdenes de multidimensionalidad muy diferentes. Algunas veces evidencian conflictos ideológicos muy amplios y en otras relaciones de poder complejas y en otros casos dimensiones simbólicas densas poco reductibles. Estos órdenes se aprecian en los diversos discursos de los sujetos entrevistados. Estos se pueden apreciar en los discursos frente a los habitantes de los asentamientos en el programa de remodelación de barrios siendo mayoritariamente obreros y los discursos en los programas de realojamiento que está dirigidos principalmente a la población gitana. Estos discursos varían desde diversas posiciones: profesionales, políticos, ciudadanía.

En el procedimiento de análisis de la configuración narrativa, se acudió a distintas formas de representación gráfica, en especial a las constituidas a partir del juego de diversos ejes que operan como representaciones esquemáticas de algunas de las principales dimensiones articuladas del texto construidas *ad hoc* en esta investigación.

La representación gráfica de la configuración narrativa y del espacio semántico facilita una mejor visualización de los distintos tipos de discursos, develando conflictos y elementos de cambio social, que en última llevan a una mejor interpretación del fenómeno objeto de investigación. Estas configuraciones narrativa *ad hoc* corresponde, en este caso, a formas bipolares, configuración triangular, modo de gráfico de ejes y redes en forma de sociogramas de flujo (para evidenciar las transformaciones de la intervención desde el PRB o los de realojamiento).

Es así como se pretende que este “[...] procedimiento de análisis de la configuración narrativa de un grupo se debe generalizar al conjunto de grupos realizados, de modo que el resultado final de dicho análisis debe ser la “configuración narrativa” del corpus de textos producidos en la investigación” (Conde, 2009, p. 169).

Además, se empleó material visual clasificado como material secundario (Serrano y Zurdo, 2010), dado que la mayoría no fue producido en el marco de la presente investigación, sino que forman parte del archivo institucional del Consorcio y del IRIS principalmente y está referido a fotografías de los asentamientos/BTE/campamentos donde vivió la población gitana y mapas de los lugares donde se encontraban los núcleos

chabolistas que habitaban. También se incluyen las fotografías aéreas de Meseta de Orcasitas en los años 1946, 1956, 1975, 1991 y 2011⁶¹.

Con respecto al análisis de los materiales cualitativos de la investigación, cabe mencionar que inicialmente se realizó un vaciado temático y el proceso de codificación y construcción de familias de códigos, memos y comentarios; se realizó a partir del programa informático Atlas Ti.

2.2.3 Diseño Metodológico

El diseño de investigación corresponde a un estudio de caso con uso del ARS. La práctica de la investigación haciendo uso de estudio de caso se ha extendido a diversas profesiones, particularmente ha sido aplicada en Trabajo Social por Shaw y Gould (2001) (Simons, 2011). Los estudios de caso haciendo uso del ARS han sido desarrollados desde Trabajo Social por Palacio (2002, 2003) y Amorocho (2008).

Se optó por este tipo de diseño, desde la premisa de que, “La investigación con estudio de caso, que expone diversas perspectivas e interpretaciones contextualizadas, y aspira a afrontar directamente el fenómeno que intenta explicar para representarlo, ofrece a quienes determinan políticas aumentar su conocimiento de escenarios y programas sociales complejos [...]”(Simons, 2011, p. 232).

Los criterios que se siguieron para seleccionar los estudios de casos son:

- Intervenciones realizadas para el control de chabolismo en Madrid a partir de la transición democrática en España hasta la actualidad.
- Selección de un asentamiento precario (núcleo chabolista) que no haya sido objeto de intervención urbanística, perviviendo hasta el presente.
- Características de la intervención dirigida a la población que residió/reside en un asentamiento precario.
- Identificación de los profesionales, y sus roles, que intervinieron en los núcleos chabolistas, determinando si hubo, o no, participación de trabajadores/as sociales.

Las categorías ejes del estudio son: remodelación de barrios, realojamiento y acompañamiento social, como formas de intervención de los asentamientos informales en la ciudad. Se asume a los trabajadores sociales como un actor especializado en los

⁶¹ Tomadas a partir del sistema de consulta institucional Nomecalles.

procesos de intervención social dirigidos a las familias que habitaron los núcleos chabolistas con el fin de lograr su inserción/inclusión/integración social en el periodo estudiado.

El diseño incluyó ocho etapas: i. Reconstrucción histórica de las formas de intervención del chabolismo en Madrid entre 1920-2015. ii. Caracterización de los programas dirigidos al “control del chabolismo” ii. Identificar y caracterizar los actores y sus afiliaciones institucionales y realizar muestreo intencional a partir del método bola de nieve, iii. Determinar las categorías deductivas iniciales iv. Definir ventanas de tiempo específicas de la acción en el lugar, v. sistematización de matrices (uno y dos modos) a partir de las variables relacionales identificadas vi. Análisis de las propiedades de las redes y su representación gráfica. vii. Sistematización y análisis de los discursos: identificación de los temas centrales de la acción, asociaciones y controversias entre actores a partir de sus discursos y viii. Análisis de los resultados con los actores de la acción en el campo de la vivienda (remodelación y realojamiento) a partir de los datos, las visualizaciones de las redes y las narrativas principales.

2.2.3.1 Procedimiento

Inicialmente, para seleccionar los casos fue necesario reconstruir la historia del chabolismo en Madrid, a partir de la literatura disponible y las entrevistas a expertos, identificando los asentamientos informales que existieron/existen, así como las intervenciones realizadas para su “control” o atención. Las preguntas que guiaron la selección de los casos fueron: ¿por qué aún existen asentamientos informales en Madrid?, ¿qué instituciones han sido/son las responsables de atender esta problemática?, ¿qué tipo de intervenciones se realizaron para el “control” del chabolismo? y ¿qué papel han tenido los trabajadores sociales en la intervención de los asentamientos informales desde esas instituciones?

En la reconstrucción histórica del chabolismo en Madrid, se identificaron los actores claves y sus afiliaciones institucionales. Así se identificó la creación del Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada en 1986, el que fue liquidado en 1998. A partir de la experiencia del Consorcio, se creó el Instituto de Realojamiento e Integración Social, IRIS en ese año. Posteriormente, se clarificó cómo se creó la Empresa Municipal de Vivienda, la que inicialmente contó como dos profesionales, un arquitecto y una asistente social. Posteriormente, esta entidad se denominó Empresa Municipal de

Vivienda y Suelo, EMVS⁶², que entre otros, desarrolló los programas de minorías étnicas y en las bolsas de deterioro urbano.

Se identificaron diversas intervenciones urbanísticas de los núcleos chabolistas; entre ellas, el realojamiento en poblados mínimos dirigidos, unidades vecinales de absorción, barrios de tipología especial y la remodelación de barrios. Estas intervenciones se dieron desde diversas entidades (Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de la Vivienda, Obra Sindical del Hogar, Instituto de Vivienda de Madrid, Consorcio para el realojamiento de la población marginal, Instituto de Realojamiento e Integración Social y Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid).

Teniendo en cuenta la información recolectada en las entrevistas iniciales realizadas en 2015 se identificó al IRIS como la entidad encargada de la intervención del chabolismo en la Comunidad de Madrid y teniendo en cuenta la literatura disponible sobre chabolismo y las entrevistas a actores especializados en el tema de vivienda social se identificaron las tres intervenciones públicas más representativas del control del chabolismo en Madrid: Remodelación de Barrios (1979-1985), de Realajo de la población Marginal (1986-1998) y de Realajo e Integración Social (1998-2015).

A partir de la información disponible se caracterizaron los Programas de Remodelación de Barrios y realojamiento. En un primer momento, se pensó que no existía participación de los trabajadores sociales en PRB; sin embargo, a partir de la entrevista a expertos en el tema se logró identificar la participación de trabajadoras sociales en el movimiento vecinal a partir del trabajo comunitario que realizaba desde una Parroquia en uno de los asentamientos informales que posteriormente fue remodelado. Además, se identificó que en el Instituto Nacional de la Vivienda existió un equipo de Asistentes Sociales que interactuaron con los presidentes de las Asociaciones de Vecino y líderes del Movimiento Vecinal para el diseño del equipamiento social de los nuevos barrios.

Los trabajadores sociales se agruparon de acuerdo con la institución en la que ejercieron sus funciones, como parte de los programas de remodelación de barrios, realojamiento y acompañamiento social. Así se distinguen: El Instituto de la Vivienda de Madrid,

⁶² La tipología de programas que ofrece EMVS son: 1. Programa Alquila Madrid: Viviendas en arrendamiento para jóvenes, 2. Viviendas con protección pública en arrendamiento (VPPA), 3. Viviendas en arrendamiento con opción a compra para jóvenes (VPPAOCJ), 4. Viviendas en arrendamiento con opción a compra (VPPAOC), 5. Viviendas con protección pública para venta (Viviendas con protección oficial de régimen especial (VPORE), Viviendas con protección pública básica (VPPB) y Viviendas con protección pública de precio limitado (VPPL)).

IVIMA⁶³ (1984-2015)⁶⁴; La Empresa Municipal de Vivienda y Suelo⁶⁵ (1981-Actualidad), el Consorcio para el realojamiento de la población marginada (1986-1998) y el Instituto de Reajamiento en Integración Social, IRIS (1998-2015). De estas instituciones, se tiene que el IVIMA y el IRIS tuvieron como radio de acción la Comunidad de Madrid, mientras que El Consorcio y EMVS se delimitaron al municipio de Madrid. Además, el IRIS se integró al IVIMA que cambio su denominación a Agencia de Vivienda Social⁶⁶ en 2015 con radio de acción en la Comunidad de Madrid.

De igual modo, se localizaron trabajadores sociales que participaron del movimiento vecinal que propició el Programa de Remodelación de Barrios madrileños (1979-1986), los que laboraron en organizaciones no gubernamentales que apoyaron la reivindicación del derecho a una vivienda digna por parte de los vecinos, así como los que laboraron en el seguimiento al proceso de remodelación primero desde el Ministerio de Obras Públicas y posteriormente desde el IVIMA.

Teniendo en cuenta que en Madrid aun persistía un asentamiento precario que albergaba infraviviendas y chabolas, la Cañada Real, se incluyó en la investigación, con el fin de conocer la/s línea/s de actuación que se implementan para atender el problema de vivienda y otros problemas sociales manifiestos en este asentamiento y el grado de vinculación de la población habitantes de dicho lugar la red sanitaria, educativa, de transferencia de rentas y a los servicios sociales.

A partir de la identificación de las intervenciones públicas sobre los asentamientos informales, los actores y sus afiliaciones institucionales, se seleccionaron tres casos:

- Intervención de los asentamientos informales en la periferia madrileña

⁶³ El Instituto de Vivienda de Madrid, IVIMA, oferta viviendas protegidas en régimen de alquiler con opción de compra a familias con dificultades para el acceso a la vivienda a través del mercado inmobiliario. El IVIMA tiene esencialmente dos procedimientos para la adjudicación de estas viviendas: Sorteo y Especial Necesidad (baremo).

⁶⁴ “El Decreto 72/2015, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, en su artículo 7.4, dispuso la integración del Instituto de Reajamiento e Integración Social en el Organismo Autónomo Instituto de la Vivienda de Madrid, que cambia su denominación a Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid”. (Comunidad de Madrid, 2015).

⁶⁵ Inicialmente era Empresa Municipal de Vivienda y, luego, cambió su nombre a Empresa Municipal de Vivienda y Suelo, EMVS.

⁶⁶ Cfr. Decreto 72/2015, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

Se incluyen la intervención de los asentamientos informales que fueron creados en extrarradio de la ciudad a partir de los años cincuenta, conformados por casitas bajas autoconstruidas en lotes comprados y chabolas compradas a terceros. Esta intervención favoreció principalmente a la población obrera pobre. Se seleccionó el Programa de Remodelación de Barrios desarrollado entre 1979-1986.

- Intervenciones enfocadas a minorías étnicas

Este tipo de intervención corresponde con la población que no fue beneficiaria del programa de remodelación de barrios, es decir, la población gitana en situación de pobreza extrema. Se seleccionó el Programa de Realojamiento de la población Marginal adelantado por el Consorcio Rector y el Programa de Realojamiento e Integración Social adelantado por el IRIS, desarrollados por equipos técnicos con una alta participación de trabajadores sociales.

- Intervenciones enfocadas a la atención del chabolismo actual

Se seleccionó la intervención realizada en el asentamiento informal Cañada Real, a partir de la actuación de los trabajadores sociales en las entidades públicas, no gubernamentales, privadas y de la sociedad civil que realizan procesos de acompañamiento social de las familias residentes de este lugar.

Para realizar la selección, se ubicaron espacialmente los asentamientos informales e infravivienda objeto del PRB, se partió de los mapas contenidos en los estudios sobre esta intervención en los años setenta. Uno de ellos es el mapa “Remodelación de Barrios, plano de situación” (Figura 1). En este mapa se distinguen los barrios pueblo, las chabolas y la vivienda de protección oficial en ruina, todos objetos de la remodelación. Se realizaron visitas a los barrios de la remodelación, a partir de su ubicación geográfica.

Después de tener un panorama general del PRB, se seleccionó un asentamiento remodelado: Mesetas de Orcasitas, por cumplir con los criterios de ser una intervención de los asentamientos informales en la periferia madrileña y teniendo en cuenta la mayor facilidad de acceso a la población, dado que aún residen en el lugar varios líderes y las familias que fueron protagonistas de este proceso social (señalado con el número tres en la Figura 1).

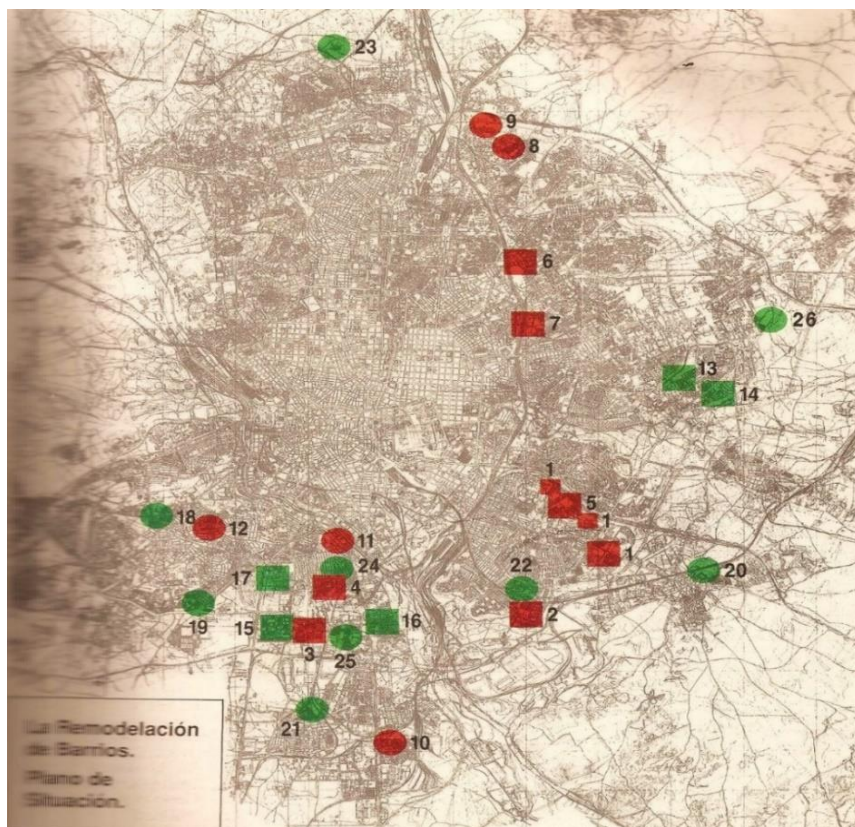


Figura 1. Remodelación de Barrios, plano de situación

Fuente: Rodríguez-Villasante et al. 1989.

Para conocer los asentamientos informales que no fueron incluidos en el programa de Remodelación de Barrios, se tomó el mapa “Localización de los 62 núcleos chabolistas de Madrid en 1986”⁶⁷ y para conocer los barrios de tipología especial y los campamentos provisionales construidos por el Consorcio para el realojamiento de las familias gitanas, se tomó el mapa “Unidades de Realojamiento construidas por el CRPM”⁶⁸.

En la intervención a partir de los programas de realojamiento, se seleccionaron tres tipos de realojamiento: 1. Familias gitanas que habían pasado de núcleo chabolista a un barrio de tipología especial, 2. Realojamiento en campamento provisional y 3. Realojamiento piso en altura.

Para reconstruir las relaciones socio-ambientales y socio-institucionales, base tanto de la configuración del asentamiento, como de los procesos de remodelación/realojamiento, fue necesaria la realización de entrevistas semiestructuradas y en profundidad, con el fin

⁶⁷ Ver en la Parte II, capítulo 5.

⁶⁸ Ver en la Parte II, capítulo 5.

de identificar los vínculos que establecieron los pobladores con los elementos naturales (suelo, agua, flora y fauna), así como las interacciones con actores institucionales que tuvieron que ver con la intervención en el marco del PRB y los de realojamiento. En la reconstrucción de estas redes, se identifican la relación de la 'persona en el entorno' a través de la enunciación de los discursos y prácticas de los actores implicados en estas interacciones.

La recogida de datos se realizó entre agosto de 2015 y marzo de 2018, se dispuso de un consentimiento informado para la realización de la entrevista y su grabación, para los trabajadores sociales y otros profesionales, así como para las familias que participaron de los programas de remodelación y realojamiento.

El registro magnetofónico de las entrevistas semiestructuradas, en profundidad y grupales, y su posterior transcripción, fueron realizadas por la investigadora. Las entrevistas iniciales exploratorias, no se incluyeron en el análisis de discursos, sin embargo, estas fueron de gran ayuda para el diseño del cuestionario en sus distintas versiones.

A partir de la información recolectada, se hizo una vinculación de la información documental y la tomada en terreno, analizando la forma en que se configuraron los asentamientos informales y las actuaciones realizadas para detener la expansión informal de la ciudad. Para reconstruir la red socio-ambiental que permitió conocer las interacciones de las familias residentes con los elementos ecológicos del lugar, así como las redes socio-institucionales que permiten ver las interacciones entre los sujetos a partir de los procesos que llevaron a la constitución de los modelos de intervención socio-urbanística (remodelación o realojamiento), fue necesario hacer uso del Análisis de Redes Sociales (ARS), que ofreció la posibilidad de observar los datos de manera distinta, destacando los aspectos relacionales y por lo tanto estructurales de las interacciones estudiadas.

2.2.3.2 Muestra

Teniendo en cuenta que la investigación corresponde a un estudio de caso, se optó por un muestreo cualitativo o selección basada en criterios. La elección de los elementos muestrales no depende de la probabilidad, sino de características seleccionadas por la investigadora.

Particularmente, este sería un muestreo completo de investigación cualitativa (Gerhardt 1986, p. 67 en Simons, 2011) pues está limitado de antemano por ciertos criterios, los que delimitan la totalidad de casos posibles de manera que todos se pueden integrar en el estudio. “En los diseños de investigación que utilizan definiciones a priori de la estructura de la muestra, las decisiones se toman con vista a seleccionar casos o grupos de casos [...]. El análisis de los datos se dirige al mantenimiento e integración de todos los casos disponibles en la muestra” (Simons, 2011, p. 77).

En las decisiones de muestreo en el proceso de investigación incluyó un muestreo de los grupos de casos (de qué grupos deben provenir) y de las personas a entrevistar (Simons, 2011). Además,

[...] junto a la decisión sobre cuál de las entrevistas debe recibir un tratamiento más minucioso, es decir, cuál se ha de transcribir e interpretar (el muestreo del material). Durante la interpretación de los datos, la cuestión se presenta de nuevo unida a la decisión sobre las partes de un texto que deben seleccionarse para interpretación general y para las interpretaciones detalladas particulares (el muestreo dentro del material)” (Simons, 2011, p. 75).

Se siguió una selección gradual como principio general de la investigación cualitativa, lo que traza paralelos con el concepto de “triangulación de datos” (Denzin 1989 en Simons, 2011). Se propone estudiar ““el mismo fenómeno” en momentos y lugares diferentes y con distintas personas” (Denzin en Simons, 2011, p. 81).

La muestra fue intencional y, como se mencionó anteriormente, se siguió el método bola de nieve para identificar a los sujetos de la investigación. Con respecto al muestreo realizado para entrevistar a las familias del PRB, teniendo en cuenta que existieron 28 barrios remodelados, se eligió el antiguo poblado precario Meseta de Orcasitas que corresponde con la denominación de barrio-pueblo, conformado por casitas bajas y chabolas, fundado por población inmigrante proveniente de las zonas rurales.

Inicialmente se contactó a algunos líderes de las Asociaciones de Vecinos de los barrios que fueron remodelados, quienes a su vez referenciaron a los profesionales que les habían asesorado, los que también fueron entrevistados. De igual modo, a partir de los primeros entrevistados se pudo establecer contacto con la Asociación de Vecinos y la Asociación de Mujeres de Mesetas de Orcasitas, que facilitaron el contacto con algunas familias que aún residen en los barrios remodelados.

Mesetas de Orcasitas se eligió porque siguió los criterios de selección para el proceso de remodelación, dado que este lugar permite ver el paso de un asentamiento precario a un barrio remodelado *in situ* que estuvo conformado familias obreras y familias gitanas (El Rancho del Cordobés). Para reconstruir este proceso, se identificaron las asociaciones de vecinos y a los actores claves de las mismas. Además de las entrevistas individuales, se realizaron dos entrevistas grupales a las participantes de la Asociación de Mujeres de Meseta de Orcasitas.

En los programas de realojamiento, inicialmente se entrevistó a un trabajador social que laboró en el IRIS y a una trabajadora social que trabajó en el Ministerio de la Vivienda, contactos iniciales que facilitaron contactar a otros trabajadores sociales que laboraron en los programas de intervención del estudio, los que a su vez referenciaron a otros más de los programas de realojamiento, como de Servicios Sociales.

Para entrevistar a las familias realojadas por el extinto Consorcio e IRIS se acudió a tres entidades: La Agencia de la Vivienda Social en la Comunidad de Madrid que asumió las funciones del IRIS a partir de 2015, a la EMVS y diversas fundaciones que tiene que ver con el acceso a la vivienda adecuada por parte de las familias gitanas de los núcleos chabolistas. La Agencia de Vivienda Social denegó el acceso a la información estadística y a las familias, a pesar de que se propuso establecer un convenio interinstitucional entre esa entidad y la UCM, aun así, facilitó el acceso a los informes institucionales del extinto IRIS.

Teniendo en cuenta que la EMVS asumió los procesos de realojamiento en Madrid capital a partir de la liquidación del Consorcio en 1998, se estableció contacto con la entidad, la cual facilitó contactar a los trabajadores sociales que laboraron en procesos de realojamiento, así como posibilitó entrevistar algunas familias seleccionadas de acuerdo a los criterios del estudio, siempre y cuando la familia aceptara participar de la investigación y teniendo conocimiento previo de los objetivos y la presentación del consentimiento informado.

De las fundaciones que trabajan el tema de vivienda para las familias gitanas, se obtuvo respuesta favorable de dos de ellas, que facilitaron realizar una entrevista grupal y entrevistas individuales a algunas familias gitanas han vivido procesos de realojamiento adelantados por el Consorcio e IRIS, además se entrevistó a una familia gitana que

accedió a la vivienda adecuada por otros programas de vivienda, esta entrevista no se incluyen dentro de la muestra.

Para el caso del otro eje estudiado, el acompañamiento social a las familias que habitan chabolas en la Cañada Real, se realizó la construcción de una lista de instituciones que tiene como radio de acción esta zona, a partir de información secundaria, y se contactó directamente a las entidades públicas, privadas y no gubernamentales que tienen en sus equipos a trabajadores sociales que adelantan diversos programas en ese lugar, logrando realizar las entrevistas individuales.

El acceso a los/as trabajadores/as sociales de la Cañada Real fue posible a partir del contacto inicial con una profesional de las ciencias sociales que laboraba en una entidad no gubernamental con acción en la zona, quien a su vez referenció a las trabajadoras sociales de otras entidades.

Se tenía previsto entrevistar a algunas familias gitanas que habitan chabolas en la Cañada Real, pero debido a las dificultades de acceso, y dada las tensiones en el proceso de intervención que se lleva en la actualidad en el lugar, no fue posible entrevistarlas, aunque la investigadora mantuvo acceso a los espacios y actividades formativas dirigidas a estas familias en ese territorio.

De este modo, se obtuvo una muestra total de 54 sujetos, distribuidos así:

- Tres (3) trabajadoras sociales que intervinieron en el Programa de Remodelación de Barrios Madrileños desde tres ámbitos institucionales: Ministerio de Obras Públicas, Ivima y Parroquia del sector en remodelación.
- 17 trabajadores/as sociales que intervinieron en los programas de realojamiento (Consortio, IRIS y EMVS).
- Una (1) trabajadora social que laboró en el Ministerio de la Vivienda
- Dos (2) familias realojadas por el Consortio
- Cinco (5) familias realojadas por el IRIS
- Tres (3) trabajadoras sociales que laboraron en los Servicios Sociales Municipales coordinando intervenciones con los trabajadores sociales de las entidades de vivienda responsables de la atención del chabolismo.
- Dos (2) trabajadoras sociales a nivel directivo (nacional y autonómico) del Sistema Público de Servicios Sociales en el periodo de estudio.

- Cinco (5) entrevistas a profesionales de diversas profesiones de las ciencias sociales y arquitectura que estuvieron relacionados con los programas de remodelación de barrios y los programas de realojamiento.
- Dos (2) funcionarios a nivel directivo del Ayuntamiento de Madrid, responsables de la atención del chabolismo en el periodo de estudio.
- Dos (2) líderes de las Asociaciones de Vecinos de Orcasitas
- Dos (2) líderes/miembros de las Asociaciones de Vecinos de Palomeras y Poblado Dirigido de Orcasitas
- Una (1) entrevista a la presidente de la Asociación de Mujeres de Orcasitas
- Un (1) mediador gitano que laboró en el Consorcio.
- Cuatro (4) trabajadores/as sociales que laboran en entidades públicas y privadas con radio de acción en la Cañada Real
- Cuatro (4) familias del PRB (dos obreras y dos gitanas).

De los programas de realojamiento, se entrevistaron las familias realojadas por el Consorcio y por el IRIS, todas ellas son familias gitanas. En la Tabla 1 se describen las características de las familias gitanas entrevistadas (del PRB y los programas de realojamiento).

Tabla 1. Familias entrevistadas Programa de Remodelación de Barrios y programas de realojamiento

	Fecha de entrevistado	Nombre	Situación actual	Núcleo chabolista y barrios de tipología especial de procedencia	Tipo de intervención	Entidad responsable de la intervención	Propietaria/alquiler
1	12/4/2017	San y Lori	Familia gitana que vive en Mesetas de Orcasitas	Rancho del Córdobaes (Pertenección al distrito Villaverde)	Remodelación de Barrios en Meseta de Orcasitas	IVIMA	Propietarios
	225						
2	22/06/2017	Ade	Mujer gitana que vive en Palomeras	Pozo del Tío Raimundo	Remodelación de Barrios en Palomeras	IVIMA	Propietaria
3	10/10/2017	Ant	Mujer gitana que vive en edificio de vivienda social en Getafe	Núcleo chabolista Avenida Guadalajara. Poblado Mínimo Caño Roto. Piso de Alquiler San Blas (vivienda social) y Getafe (IRIS)	Realojamiento de la población marginal	Consorcio Rector	Alquiler social
4	22/11/2017	Cami	Familia gitana que habita una vivienda social en Usera	Núcleo chabolista La Celsa	Realojamiento de la población marginal	Consorcio Rector	Alquiler social
5	23/11/2017	Fe	Familia gitana realojada en un piso en una antiguo edificio de viviendas sociales en Villa de Vallecas	Barrio de Tipología Especial Cañaveral	Realojamiento e Integración social	IRIS/EMVS	Alquiler social
6	06/12/2017	Ju y Cas	Esposo gitanos que residen en un piso de alquiler en	La Celsa, Barrio de Tipología Especial Mimbreras	Realojamiento e Integración social	IRIS/EMVS	Alquiler social
7	3/12/2017	Enca	Familia Realojada en	Cerro La Mica	Realojamiento e Integración social	IRIS/EMVS	Alquiler social
8	3/12/2017	An	Realojada en	Chabolas en la Av. General Ricardo	Realojamiento e Integración social	IRIS/EMVS	Alquiler social
9	3/12/2017	Fel	Realojada en Vald	Núcleo chabolista Santa Catalina (Mirador del Ave)	Realojamiento e Integración social	IRIS/EMVS	Alquiler social

Fuente: Elaboración propia, con base en la información de la investigación.

2.2.3.3 Materiales

La recogida de la información se hizo haciendo uso de tres técnicas: la entrevista semiestructurada o semiestandarizada, en profundidad y la entrevista grupal, realizadas por la investigadora. Como señala Simons (2011), en el estudio de caso “el investigador es el principal instrumento para la recogida e interpretación de datos” (p. 33).

Scheele y Groeben (1988) proponen una elaboración más específica de la entrevista semiestructurada según su método para reconstruir las teorías subjetivas. La “teoría subjetiva” se refiere al hecho que la persona entrevistada tiene un amplio conocimiento sobre el asunto en estudio (Flick, 2012, p. 95).

Los cuestionarios guías de entrevista fueron contruidos *ad hoc*, teniendo en cuenta los criterios y objetivos generales de la investigación. Estos cuestionarios base de la entrevista semiestructurada se presentó bajo cuatro versiones distintas que se elaboraron en función de la Institución de referencia o la participación de sujeto en los procesos de remodelación, realojamiento y acompañamiento social. Por ejemplo, a los trabajadores sociales del Consorcio se les preguntaba por temas específicos como el Censo de 1986 o las Unidades de Trabajo Social que existieron en los años ochenta y noventa. A los trabajadores sociales del IRIS no se les preguntaba por este Censo, sino por otros aspectos, por ejemplo, aspectos relacionados con el realojamiento en pisos en altura. Estos cuestionarios están disponibles en el Anexo.

Conocer los discursos y prácticas de los sujetos de la investigación fue posible gracias a los relatos obtenidos a través de conversaciones informales, realización de entrevistas, participación en reuniones, salidas de campo, asistencia a eventos académicos relacionados con el objeto de estudio, acompañamiento en proyectos barriales, así como las observaciones realizadas en la Cañada Real, en los barrios remodelados y en las instituciones que trabajan en el seguimiento a las familias beneficiarias de los programas de realojamiento. Las entrevistas finales a jefes y miembros de los equipos técnicos de las dependencias institucionales que trabajan con el tema de vivienda pública, servicios sociales y actores claves permitieron contrastar los demás discursos enunciados por los otros actores sociales.

2.2.3.4 Fuentes

Desde el punto de vista cuantitativo, se emplearon fuentes secundarias para acceder a la información estadística disponible correspondiente a los datos demográficos de Madrid, así como la información estadística de los programas de remodelación de barrios y de realojamiento. De igual modo, se accedió a la base de datos del Censo de La Cañada Real Galiana realizado en 2011 por la EMVS en convenio con la UCM.

Entre las fuentes de información que se tuvieron en cuenta, están los informes institucionales (Memorias, Informes de gestión, Planes anuales) y la información institucional publicada en la prensa local y nacional, así como el registro los procesos de remodelación⁶⁹ y realojamiento⁷⁰ en videos institucionales y material audiovisual⁷¹.

2.2.4 La ética de la investigación

La investigación siguió los principios básicos y generales de la profesión de trabajo social⁷². Además, teniendo en cuenta que, en la investigación con estudio de caso, se describen detalladamente procesos, personas y sus experiencias, y se interpretan en contextos únicos o particulares, un principio ético fundamental del estudio fue no hacer daño (Simons, 2011) o el principio de no maleficencia. Las cuestiones éticas del trabajo de campo se presentaron como dilemas, por lo que la investigadora se guio por los principios adoptados.

⁶⁹ Video institucional: “Remodelaciones” producido por el Instituto de la Vivienda de Madrid, IVIMA.

⁷⁰ El documental “Cielo sin cartones”, producido por el IRIS y la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid. Este documental muestra la historia de un proceso de realojamiento de una “familia chabolista” del sur de Madrid realojada por el IRIS en 2001.

⁷¹ “Los Gitanos” programa especial emitido en 1975 por RTVE. En este documental se puede apreciar la pobreza en que se encontraba las familias gitanas, quienes vivían en los núcleos chabolistas de Madrid. Disponible en: <http://www.rtve.es/alacarta/videos/reporteros-de-la-historia-de-tve/gitanos-programa-especial-emitido-1975/684983/>

⁷² Código de Ética de la Federación Internacional de Trabajadores/as Sociales, FITS y Código deontológico de Trabajo Social en el Estado español, Consejo General de Trabajo Social.

PARTE II. LOS ESTUDIOS DE CASO EN CONTEXTO

Capítulo 3. El contexto de las intervenciones de los asentamientos informales en Madrid

3.1 Introducción

En este capítulo se realiza una descripción del contexto de las intervenciones de los asentamientos precarios en Madrid. En la primera parte se hace un breve recorrido histórico que describe el chabolismo madrileño a partir de principios del siglo XX hasta la actualidad, identificando las formas de intervención que se ha realizado para su “control”, “erradicación” y “atención”. En esta aproximación se diferencian las intervenciones jurídicas, higienistas, urbanísticas y sociales, teniendo en cuenta el contexto histórico particular español: dictadura (1923-1930), un corto periodo republicano (1930-1936), dictadura (1936/1939-1975) y, a partir de 1975, la transición democrática, así como los cambios acontecidos con la emanación de la Constitución de 1978 que define a España como un Estado social de derecho, cuya forma política es la monarquía parlamentaria y la transformación dada a partir de la entrada del país a la Comunidad Económica Europea en 1985 (en la actualidad Unión Europea).

En el segundo apartado, se hace una caracterización de Madrid capital desde los aspectos históricos, político-administrativos, demográficos y sociales, señalando el cambio dado a partir de 1978 con la configuración del Estado Social de Derecho Español y la construcción de su sistema de bienestar. Además de presentar una síntesis de las políticas de vivienda y suelo relacionadas con la atención del chabolismo, elementos que forman el contexto en el que acontecen los programas de remodelación de barrios, realojamiento y de acompañamiento social que se presentan en los capítulos cuatro, cinco y seis respectivamente.

3.2 El chabolismo pasado y actual

Teniendo en cuenta las particularidades geográficas, ambientales, históricas y poblacionales del contexto español, se proponen cuatro momentos para describir el fenómeno del chabolismo y las formas de intervención entre 1900 y 2015: 1. El chabolismo de principios del siglo XX. 2. Crecimiento y control de los núcleos chabolistas durante la Guerra Civil española (1936-1939) y el periodo de dictadura (1939-1975); 3.

La transición democrática (1975-1978); 4. Surgimiento y consolidación del Estado Social de Derecho (A partir de 1978).

3.2.1 La atención del chabolismo a principios del siglo XX

A finales del siglo XIX y principios del XX, a pesar de las actuaciones filantrópicas, los obreros y la población pobre continua viviendo en los denominados barrios bajos al interior de la muralla y ya se encuentra “el germen de lo que posteriormente serían los suburbios hacia el exterior” (Palacios, 2004).

Durante las primeras décadas del siglo XX, Madrid recibe un gran número de migrantes procedentes fundamentalmente de Castilla-León, Asturias, Galicia y Andalucía (Nogués, 2010). Esta situación llevó al hacinamiento de los inmigrantes en las denominadas casas de corredor, en las que se presentaba problemas de higiene y salubridad.

El urbanismo expansivo de Madrid tuvo otra manifestación anterior distinta al chabolismo, con las denominadas casas de corredor (Chueca, 2009, p. 199). Este tipo de alojamiento fue rebasado como respuesta de vivienda precaria, en la medida del acelerado crecimiento de la población madrileña, dada las oleadas de migrantes rurales que llegaron entre 1920-1970.

A partir de esto, surgió el Real Decreto de 23 de abril de 1903 que crea el Instituto de Reformas Sociales durante el gobierno conservador de Francisco Silvela, que viene a impulsar las reformas sociales que se estaban dando en otros países de Europa. En este Instituto tuvo especial valor el área del urbanismo, así como en la higiene, la economía, entre otros campos (Montalvo, 2003, pp. 49-50).

En el inicio de la actividad del Instituto de Reformas Sociales, se presenta en 1905 la memoria referida a la cuestión de las casas baratas, “[...] proponiéndose una ponencia que elaborará un proyecto de ley al respecto” (Montalvo, 2003, p. 50). Esto decantó en la presentación de un proyecto sobre casas baratas en la sesión del pleno en el 27 de abril de 1908. Entre las propuestas se encontraban la creación de las

Juntas Municipales de fomento y mejora de las habitaciones baratas”, con el objeto de favorecer y promover la construcción de habitaciones higiénicas y baratas, como de la

promoción de sociedades benéficas y cooperativas con este fin, buscando beneficios y facilidades de los establecimientos de crédito (Montalvo, 2003, p. 50).

En 1906 se dio otro intento para solucionar el problema de la vivienda obrera con la creación de la Sociedad Benéfica Española de Casas Higiénicas. Posteriormente, hacia 1908 se celebra en Madrid el Congreso Internacional de Higiene que,

[...] coincidió con el miedo a las epidemias (primero la del cólera, de 1885, luego las de viruela y tuberculosis, ya en el siglo xx) que en esos años vivía la capital. Por otra parte, lo que hasta el momento eran restringidos informes sobre la situación social se abrieron al gran público, al publicar Baroja *La busca* y *La aurora roja*, divulgando la existencia en la ciudad de más de 2.000 chabolas (muchas, incluso, inmediatas al Palacio Real, junto al Cuartel de Montaña). (Sambricio, 2003a, pp. 38-39)

Sumado a lo anterior, el Laboratorio de Higiene del Ayuntamiento bajo responsabilidad del Dr. Chicote, denunció como en 1905 había 438 edificios

[...] con una sola fuente de agua para toda la casa y un solo retrete por planta en los que se albergaban 52.521 personas [...]. Pero lo más singular era la magnitud del problema: porque como señalará el vizconde de Eza, la falta de vivienda digna afectaba, en 1914, a 270.000 madrileños, cifra más que relevante cuando, según el censo de 1910, la población total no alcanzaba los 600.000 habitantes (Sambricio, 2003a, pp. 39)

Entre 1908 y 1910 se dan los pasos necesarios para el surgimiento de la Ley de Casas Baratas en 1911. En 1912 sale a la luz el Reglamento de la mencionada Ley y se define que “se entenderá que son casas baratas [...] las construidas o que se intente construir por los particulares o colectividades por alojamiento exclusivo de cuantos perciben emolumentos modestos como remuneración de trabajo [...]” (Montalvo, 2003, pp. 51). Esta Ley de Casas Baratas, en su título decía: “Ley 12 de junio dictando disposiciones dirigidas a lograr que el proletariado pueda habitar casas higiénicas en condiciones de economía” (Albístegui, 2003a, pp. 54). La Ley de 1911 fue concebida con un doble fin. Por una parte pretendía

[...] fomentar la construcción de viviendas baratas y, por otro, para el saneamiento de los edificios existentes que no reunieran las condiciones de higiene y habitabilidad mínimas. En este segundo aspecto se podían alcanzar extremos realmente radicales y llegar hasta el derribo del inmueble (Albístegui, 2003a, p. 54).

La aplicación de la Ley de Casas Baratas de 1911 en Madrid, se dio a partir de varias modalidades: sociedades constructoras privadas que se apoyaron en cooperativas y asociaciones brindándoles sus servicios, sociedades benéficas próximas a los sindicatos católicos, cooperativas de empleados de una empresa o actividad concreta (Albístegui, 2003a). Como señala Albístegui (2003a):

Esta última fue una de las fórmulas que más abundó en Madrid y en el resto de España. Tanto es así, que puede decirse que fue el producto que acabó caracterizando a la política de casas baratas: el barrio de chalés para la clase media. Eso sí, las viviendas que se construyeron no fueron viviendas obreras. La casa en propiedad no estaba aún al alcance de los obreros, salvo en las operaciones en las que mediaran las constructoras benéficas (2003a, p. 55).

Si la Ley de Casas Baratas de 1911 que estaba pensada para población obrera, en la práctica no logró solucionar el problema de vivienda para esa población, mucho menos tuvo injerencia en la solución del problema de vivienda para la población de más bajos ingresos que se asentaba en la periferia de la Provincia de Madrid. Hacia 1918 ya se identificaba la autoconstrucción de chabolas en terrenos de cultivo en Vallecas, así se tiene que en el denominado núcleo chabolista Cerro del Tío Pío, con el paso del tiempo paso de ser un terreno agrícola a un asentamiento “conformado por un enjambre de chabolas y cuevas de la más variada índole, agolpadas sin sentido alguno, con calles muy estrechas y sucias” (Jiménez, 2015)

Entre 1920 y 1921 Madrid se encontró sumido en una crisis, el paro se disparó y se consideraba urgente tomar medidas para dar trabajo a los obreros, uno de los sectores más afectados fue el de la construcción,

[...] que desde finales de 1919 se venía resistiendo de la crisis general y de las tensiones entre patronos y obreros. Las posiciones se habían polarizado hasta los extremos, de tal manera que a las huelgas y protestas los empresarios respondieron con un *lock-out* que afectó a todos los oficios del ramo. La situación de intransigencia era tal que se barajaba la posibilidad de que en el año de 1920 se iniciara con 20.000 parados más. Las Sociedades Obreras, La Sociedad Central de Arquitectos, El Instituto de Reformas Sociales y otras organizaciones buscaron la mediación del conflicto e instaron al Estado y al Ayuntamiento de Madrid a que tomara medidas para frenar el aumento del paro a muy corto plazo. [...] (Albístegui, 2003b, p. 75).

A partir de la ley 1921 se abrió una nueva etapa en el que la vivienda en propiedad, como producto inmobiliario, cobró protagonismo (Albístegui, 2003a, p. 55). Las fórmulas de financiación en la ley de 1921,

[...] terminaron de inclinar la balanza en favor del chalé familiar en propiedad. Las cooperativas se convirtieron en el gran motor de la política de casas baratas y la clase media en su beneficiaria. Durante la década de 1920 y coincidiendo con la dictadura de Primo de Rivera, se mantuvo la tendencia marcada (Albístegui, 2003a, p. 57).

Ante esta situación, hacia 1922 el Gobierno solicitó al Instituto de Reformas Sociales que estudiara lo que sucedía y propusiera una solución. Entre los resultados de los trabajos realizados por el IRS estuvo la convocatoria a la Conferencia Nacional de Edificación (CNE), para encontrar las medidas que estimularan la construcción de viviendas, esta conferencia se celebró en Madrid el 28 de mayo de 1923 (Albístegui, 2003b, p. 76).

En definitiva la CNE estaba abriendo la puerta que permitiría buscar soluciones para tres problemas distintos: la falta de trabajo, la revitalización del sector de la construcción y el ajuste del sistema urbanístico español para crear infraestructuras, viviendas y urbanizaciones a la altura de las necesidades modernas. Uno de los asuntos más importantes fue la cuestión de la urbanización de los extrarradios, vital para el caso de Madrid. Se habló de la necesidad de un cambio en el planeamiento, proponiendo uno nuevo específicamente pensado para el extrarradio. Dentro de la misma materia se abordó el problema de los ferrocarriles que hoy llamamos de cercanías, la necesidad de homogeneizar el tráfico rodado y las facilidades económicas para que los ayuntamientos pudieran urbanizar las nuevas extensiones (Albístegui, 2003b, p. 76).

Con la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930) se tuvo como respuesta legal el Estatuto Municipal de 1924 que reunió en un

[...] único texto lo relativo a la organización del régimen municipal. El urbanismo, las reformas interiores o las viviendas protegidas se convertían en un cometido ordinario del municipio y se configuraba su maquinaria administrativa para que fuese más eficaz. [...] la práctica venía marcada por el hecho de que en materia de reformas interiores seguía vigente la ley de 1895 y en lo relativo al Ensanche la de 1892 (Albístegui, 2003c, p. 78).

La vigencia de este Estatuto fue corta, porque en octubre de 1924 se redactó un nuevo texto legal de las casas baratas, entre los cambios contenidos está que se acentuaba en el texto lo alusivo a la financiación y desaparecía lo relativo al saneamiento de las habitaciones insalubres (Albístegui, 2003c, p. 79). A las Leyes de Casas Baratas le siguió

la Ley de Casas Económicas de 29 de junio de 1925 conocida como “Ley de Casas Baratas de la clase media” que dio “entrada a un segmento con mayor poder adquisitivo dentro de la política de casas baratas” (Albístegui, 2003c, p. 79).

En este panorama, el Estatuto resultó muy favorable para las cooperativas de casas baratas. Dada la agilización de los trámites urbanísticos se buscaba facilitar la entrada de suelo en el mercado, aunque sometido a la regulación de un plan. Por esto las cooperativas buscaban suelo barato el que encontraban en el extrarradio, donde había el terreno necesario para promover el esquema del chalé unifamiliar. Al establecerse tan lejos, se obligaba a los ayuntamientos a llevar las líneas de infraestructura que necesitaba para su conexión con la ciudad y al hacer esto revalorizarían grandes extensiones de terreno localizadas entre la ciudad consolidada y las colonias que se construían en el extrarradio. Dada la falta de instrumentos de zonificación y sin mayores controles que los estipulados por la Ley de Ensanche y Extensión de 1892, estas nuevas áreas quedaba listas para la actuación de los especuladores (Albístegui, 2003c, p. 80). Como enuncia López de Lucio (1993),

Durante el primer cuarto del siglo XX no se produjeron modificaciones importantes en el marco de la legislación urbanística española, aunque se dictaron textos sectoriales significativos, como las Leyes de Casas Baratas de 1911 y 1921, que introdujeron la posibilidad de ampliar los supuestos expropiatorios de suelo para la ejecución de tales actuaciones, y se compilaron reglamentaciones (municipales) anteriores que cristalizan en el Estatuto Municipal de 1924, con sus desarrollos reglamentarios. A partir de ahora será competencia municipal exclusiva la formación y aprobación de los proyectos de reforma interior, de ensanche y de extensión, aunque sigue siendo necesario el definitivo refrendo gubernativo. No se contempla la existencia de un plan urbanístico territorial para el conjunto del municipio: ésta es quizás la principal limitación del Estatuto, que continúa considerando la planificación urbanística como una superposición de proyectos parciales para el interior del casco urbano (reforma interior) o para su ampliación (ensanche o extensión) (López de Lucio, 1993, p. 122).

Para el caso de Madrid, desde 1924 se “apoyó el impulso de las promotoras y de las constructoras. Los chalés unifamiliares en propiedad, aislados, pareados o adosados se convirtieron en el producto mayoritario” (Albístegui, 2003c, p. 80).

Las acciones para el “control del chabolismo” que se dieron en Madrid durante los años veinte fueron operaciones para liberar suelo con el objeto de adelantar importantes actuaciones inmobiliarias, Sambricio (2003b) lo expone así:

La situación de los suburbios existentes en el extrarradio fue estudiada por numerosos reformadores, entre los cuales cabría destacar a Adolfo Posada o López Baena; pero la primera intervención para desalojar a los chabolistas de la zona de Magallanes y Vallehermoso viene de Jesús Carrasco, quien en 1925 propone la modificación de la zona norte del Ensanche, [...].

El proyecto de Carrasco era, en realidad, una operación para liberar un suelo que podía ser objeto de una importante actuación inmobiliaria. Concebida por la Urbanizadora Metropolitana (por los hermanos Otamendi, junto con el Banco de Vizcaya) poco importaba que el déficit de vivienda existente en Madrid se hubiese agravado con los desalojos (con los derribos de viviendas) de una población humilde que habitaba allí donde se trazó y construyó la Gran Vía (Sambricio, 2003b, p. 247).

A partir de 1927 y hasta la instauración de la República se siguió impulsando la misma política de vivienda, aunque hubo un cambio en el tipo de construcción en el territorio del Ensanche, los chalés unifamiliares fueron rebasados por edificios de varias alturas con el fin de alcanzar un mayor aprovechamiento del suelo (Albístegui, 2003c, p. 80).

Durante la República proclamada en 1931 se intentó corregir los abusos de la Ley de 1924 y la de 1927. En el plano del Ayuntamiento de Madrid, hubo un intento por paliar el grave problema de la vivienda obrera con el proyecto municipal de casas ultrabaratadas impulsado por el arquitecto José Lorite Kramer de la Oficina Técnica Municipal, de este modo se construyó la Colonia Cerro Bermejo con 2.616 viviendas (De San Antonio, 2003)

En los primeros años del siglo XX la población de Madrid ascendía a 539.835, aumentando a 750.896 en 1920 y a 875.000 personas en 1931. Tras terminar la Guerra Civil se incrementaba la cifra a 1.088.647 y tras las anexiones a finales de los años cuarenta, impuestas por el Gobierno, al terminar los años cincuenta la ciudad contaba con 2.259.931 habitantes (Madoz, s.f. en Sambricio, 2003b, p. 246). De hecho, en 1930 en Madrid únicamente el 37 por ciento de la población es autóctona (Nogués, 2010, p. 84). Esta dinámica migratoria fue la base para la fundación de asentamientos informales en el sureste madrileño (Orcasitas, Palomeras, El Pozo del Huevo, entre otros), va configurando la periferia urbana que acoge a migrantes campesinos y a los madrileños expulsados de otras zonas. Este crecimiento de la ciudad en suelos sin calificación

urbanizable hacen que Madrid crezca de forma desordenada y aparezcan, cada vez más, barrios de chabolas.

En 1929 el número de chozas se cifraba en 820, mientras que el de viviendas insalubres se cifraba en más de 55.000. Por ello, la política desarrollada por el Ayuntamiento buscará, básicamente, afrontar la reforma interior del casco, intentando no sólo abrir nuevas vías sino, y sobre todo, variar la morfología urbana, dando al traste con las corralas insalubres y organizando, en su lugar, bloques abiertos, similares a la política de vivienda planteada en la Viena socialista (Sambricio, 2003b)

En 1929 se convocó al Concurso Internacional de Ordenación de Madrid y el 30 de diciembre de 1930 fue elegido el Proyecto de Zuazo y Jansen, que “dejará una impronta imborrable en la futura planificación madrileña” (Nogués, 2010, p. 84). Tal vez el aspecto más sobresaliente de dicho proyecto fue considerar a Madrid desde una perspectiva global (Nogués, 2010, p. 84). Una propuesta de máxima importancia consistió en el enlace subterráneo de los ferrocarriles del Norte con los del Sur a través de la ciudad (De Terán, 1976, p. 14).

Hacia 1933, durante el gobierno republicano, se dio un debate “entre quienes reclamaban viviendas ultrabaratadas y obras institucionales y quienes, por el contrario, buscaban fomentar la actividad del sector privado” (Muñoz y Sambricio, 2008). El 24 de abril de ese año, el Consejo de Ministros analizó el alarmante problema de la desocupación y dos meses después aprobó la Ley de Previsión contra el Desempleo. Tras esto, a mediados de 1935 se aprobó la llamada Ley Salmón que buscó mitigar el desempleo favoreciendo la construcción de viviendas de alquiler y concediendo significativos beneficios fiscales a los promotores de la construcción de este tipo de viviendas para la clase media (Muñoz y Sambricio, 2008). Con la Ley Salmón,

Contrario a los grandes proyectos de Estado, el espíritu de la Ley Salmón no difería tanto de lo que, en 1924, había sido el Estatuto Municipal: si en 1924 se concedía plena autonomía a los ayuntamientos para desarrollar planes de urbanismo que debían favorecer a los propietarios del suelo, en 1935 –y desde la intención de dar una imagen de modernidad arquitectónica– la intención fue incentivar la construcción de bloques de viviendas en alquiler para la clase media. Frente a las viviendas ultrabaratadas para las clases menos favorecidas construidas por las corporaciones municipales lejos del casco urbano, la Ley Salmón buscó actuar en el ensanche, sustituyendo los edificios especulativos

construidos en la década anterior por otros que dieran imagen de la por todos reclamada modernidad arquitectónica (Muñoz y Sambricio, 2008, pp. 31-32).

3.2.2 Los núcleos chabolistas durante la Guerra Civil y la dictadura (1939-1975).

Dada la destrucción de Madrid durante la Guerra Civil, debido a los bombardeos, se creó la Dirección General de Regiones Devastadas y en 1939 se constituyó la Junta de Reconstrucción de Madrid que fue la artífice del Plan General de Ordenación de Madrid (1941), aprobado por la Ley de 1 de marzo de 1946 que crea también la Comisión de Urbanismo (Simancas y Elizalde, 1981, p. 15).

Este Plan, entre otros desarrollos, estableció nuevos accesos a Madrid con el fin de evitar los suburbios “surgidos a lo largo de las antiguas carreteras. Importaba mantener una «Imagen Imperial» de la capital” (Simancas y Elizalde, 1981, p. 15). El Plan General de Ordenación de Madrid de 1941 tuvo muchas críticas dado los incumplimientos, aunado a que no controló “los grandes intereses de la especulación – suelo- y el lucro privado” (Simancas y Elizalde, 1981, p. 15) y debido a que no atendió “los inmensos problemas de la colmena humana que iba creciendo en torno a Madrid” (Simancas y Elizalde, 1981, p. 15). Este Plan General, realizado por Pedro Bigador, y aprobado en 1946 por Ley Especial (Nogués, 2010, p. 86), muestra la evidencia de “un nuevo modelo de ciudad ajustado a la política victoriosa” (De Terán, 1976).

También en 1939 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda, entidad que cumplió un papel central en la política de vivienda franquista e incluso pervivió hasta más allá del periodo autárquico. Este instituto fue pasando por distintos organismos durante los años de la dictadura hasta que finalmente quedó ubicado en el Ministerio de la Vivienda que se fundó en 1957. Anteriormente, en 1936, se había creado la Fiscalía de la Vivienda (Cortés L. , 1995).

Como enuncia López (2002), en “Madrid en 1939 es una ciudad desordenada, parcialmente destruida por la guerra y receptora de una masiva inmigración rural; las diferentes entidades gubernamentales promoverán, con poco éxito, diversas actuaciones en materia de vivienda social” (López, 2002, p. 297).

Con el fin de abordar el problema residencial tras la Guerra Civil, a partir de la reconstrucción de las viviendas destruidas, se propone en 1943 el primer Plan Nacional de Vivienda (1944-1954). Según Díaz Zoido (1992), citado por Cortés (1995), en este Plan se estimó en 360.000 el déficit de vivienda en España, aunque anteriormente la Fiscalía de la Vivienda había calculado en más de 1.159.644 incluyendo en esta cifra las viviendas en mal estado. Sin embargo, otras estimaciones consideraban que casi cuatro millones de personas carecían de un hogar independiente (Cortés, 1995, p. 100). Por su parte, Sambricio (2003b) menciona que el “9 de enero de 1945 el diario *Arriba* abrió con un estremecedora noticia [...] 400.000 personas viven en Madrid en estado de miseria. Su extensión supera la parte urbanizada” (Sambricio, 2003b, p. 247).

Esta situación, sumada a la protección de la industria madrileña y especialmente la concentración de capitales y mano de obra en torno a la industria de la construcción, jalonada por los contratistas privados y los promotores fue el escenario para atraer una oleada de obreros en busca de puestos de trabajo, usualmente estos obreros era población inmigrantes del sector rural que se asentó en la periferia de Madrid (Simancas y Elizalde, 1981, p. 16).

A principios de los años cincuenta la migración hacia Madrid vuelve a aumentar, se calculaba que habían “treinta importantes núcleos de chabolas, agrupados en seis sectores: Norte, Ventas, Puente de Vallecas, Usera, Puente de Toledo y paso de Extremadura [...]” (Sambricio, 2003b, p. 248). La población inmigrante campesina al llegar a Madrid no encuentra un lugar para vivir, por lo que se instalan en la periferia urbana, también, un “gran número de gitanos [...] se había asentado ya en las grandes ciudades industriales y en los centros de servicios mucho antes de la guerra civil, buscando nuevas formas de ganarse la vida” (San Roman, 1997, p. 212).

Se evidencia que la “falta de vivienda de los años cincuenta se manifestó con un gran desarrollo de los barrios de chabolas en torno a las principales ciudades españolas” (Leal, 1987, p. 26). Diversos hechos llevaron a concluir que,

[...] algunos de los muchos que luego fueron “respetables inmobiliarios” se iniciaron vendiendo, a personas miserables, suelo donde establecer sus chabolas, enriqueciéndose rápidamente no sólo por recalificar ilegalmente un suelo rústico en suelo urbanizable sino por imponer a aquellos necesitados la obligación de comprar los materiales necesarios para “construir” sus chabolas en sus “almacenes” (Sambricio, 2003b, p. 248).

Esto se ilustra en Madrid con la actividad comercial emprendida por los Hermanos Santos y María Orcasitas, quienes vendieron suelo rústico a las familias inmigrantes pobres que se asentaron en Vallecas y Orcasitas en los años cincuenta. Sambricio (2003b) señala que,

Montes Mieza publicó en su día cómo la venta de parcelas rústicas, de no más de 80 m² se realizó con el consentimiento de una Administración que, no pudiendo resolver el problema, permitió aquellas urbanizaciones como válvula de escape. Lo usual fue un contrato de arrendamiento, con promesa de venta, lo que suponía un sistema de venta a plazos: si incumplía el pago de alguna mensualidad, la propiedad revertía al vendedor. [...] (Sambricio, 2003b, p. 248).

Con la Ley de Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores de 1946 y, posterior a la misma, se presentó en 1948 un Plan de Mejora y Saneamiento de los Suburbios de la cintura de Madrid que propuso actuar en el paseo de Extremadura, Tetuán, Usera-Puente de Toledo, Vallecas y Ventas. Este proceso inicialmente pretendía la delimitación de los núcleos, pero pronto se notó que con este tipo de actuación en las zonas suburbanas ubicadas en el límite del Ensanche no se solucionaba el problema y se optó por la construcción de poblados satélite. Durante 1950 se planteó el núcleo satélite de Manoteras, San Blas, Canillas, y Villaverde, tres años después los de Vicálvaro, Peñagrande y Carabanchel. De esta propuesta, se materializaron, aunque de forma diferente a lo planeado, San Blas, Manoteras, Canillas y Villaverde. El resto de los núcleos ni siquiera se iniciaron (Fariña, 2003a).

El crecimiento desordenado de Madrid no se detiene, y, en esos años, entre “1948 y 1954 tiene lugar la anexión de los términos municipales vecinos (El Pardo, Aravaca, Fuencarral, Chamartín, Hortaleza, Barajas, Canillas, Canillejas, Vicálvaro, Vallecas y Villaverde y los Carabacheles)” (Simancas y Elizalde, 1981, p. 16).

Tras terminar la Guerra Civil se incrementaba el número de habitantes de Madrid, alcanzando los 1.088.647 y tras las anexionaciones, impulsadas por el Gobierno, el número de habitantes de la ciudad aumentó a 2.259.931 (Sambricio, 2003b). Este crecimiento poblacional espectacular, incrementó la necesidad de vivienda para los inmigrantes que estaban asentados en el sector rural de los antiguos municipios, que al convertirse en distritos de Madrid, pasaron a formar parte de la periferia madrileña. En los años cuarenta y cincuenta, la

Administración no llevaba un control estricto sobre las construcciones clandestinas, aunque los agentes municipales paraban de vez en cuando alguna chabola en construcción. Como estaba aceptado que una chabola construida no se tiraba se llegaba al triste juego de construirse en una noche (Moya, 1976).

De forma similar, los poblados mínimos tenían como fin realojar la población chabolista para liberar suelo que se dedicaría a la construcción de viviendas de otro tipo. Estos poblados se realizaron a través de la colaboración entre Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores y el Instituto Nacional de la Vivienda. La austeridad en su construcción es extrema y se pensaron para el alojamiento temporal, por lo que eran totalmente carentes de equipamientos. Se utiliza la tipología de vivienda unifamiliar. En el poblado mínimo de Orcasitas había un poblado agrícola, que tenía por objetivo lograr la adaptación paulatina a la ciudad de las personas del campo, por lo que la vivienda contaba con cuadra (Fariña, 2003a, p. 62). En una síntesis de lo realizado durante el Régimen, se tiene que,

En los primeros quince años del nuevo Régimen (1939-1953) la construcción no llega a cubrir el 50 por 100 de las necesidades de vivienda, debidas estrictamente al crecimiento demográfico; es decir, sin contar las reconstrucciones de la posguerra y las reformas urbanas imprescindibles. El déficit de vivienda va a constituirse así en el problema crónico de Madrid (Simancas y Elizalde, 1981, p. 17).

Con los flujos migratorios dados entre 1950 y 1960 surge la Ley de Vivienda de Renta Limitada de 1954, el Plan Nacional de Vivienda de 1955 y la Ley de Suelos de 1956, también se crea el Ministerio de Vivienda en 1957. A la par se contó con un Plan de Descongestión de Madrid y el Plan de Urgencia Social. Algunas de estas acciones fueron exitosas, otras tuvieron fuertes críticas y también algunas fracasaron (Nogués, 2010).

En 1952 el déficit de vivienda en Madrid se cifraba en 700.000 viviendas: por ello, la gran operación contra los barrios de chabolas se inició a partir de 1954, primero con el Plan Nacional de 1955 y luego con el Plan de Urgencia Social, y como consecuencias de esta política se construyeron los poblados de absorción y los mínimos y los agrícolas (Sambricio, 2003b, p. 248). Hacia 1954 Julián Laguna se pone al frente de la COUM⁷⁸, tiene como objetivo ejecutar la política de saneamiento para realojar 120.000 personas residentes de los núcleos de chabolas que están ubicados cerca al Ensanche más allá de

⁷⁸ Comisión de Ordenación Urbana de Madrid.

los poblados proyectados, construyeron en el suelo liberado viviendas para las personas con mayor poder adquisitivo (Fariña, 2003a). El objetivo de esta intervención era

[...] limpiar la periferia madrileña, eliminar el chabolismo y facilitar, así mismo, la expansión de la ciudad. Al año siguiente, se inicia una primera actuación por medio de la que se construyen cinco mil viviendas distribuidas en ocho poblados de absorción situados en Canillas, San Fermín, Caño Roto, Villaverde, Pan Bendito, Zofio y dos en Fuencarral [...] (Esteban A. , 1999, p. 57).

Estos poblados de absorción fueron “[...] promovidos y contruidos por la Obra Sindical del Hogar (OSH) y financiados por el INV [...]” (Fariña, 2003a, p. 62). Como se mencionó, Laguna se hace cargo en 1954 de la dirección de la Comisaría para la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores, emprendiendo una política a fondo de saneamiento del suburbio y se rodea de arquitectos jóvenes destacando a Oiza que importa las ideas racionalistas en busca de una mayor economía en la construcción de viviendas en los polígonos de Absorción y Dirigidos (Moya, 1976, p. 63). A partir de esta Ley de 15 de julio de 1954 de vivienda de renta limitada, se le da un papel preponderante a la iniciativa privada y se acuñó en esta Ley la figura del promotor (Vallejo, 1983 en Cortés, 1995, p. 103). Además,

La Administración, a partir del Plan de Urgencia Social y con la creación del Ministerio de Vivienda en 1957 apostó por delegar en el sector privado la solución al problema de vivienda para las rentas bajas. Es así como la construcción de viviendas protegidas pasó a ser el principal negocio de la ciudad (Nogués, 2010, p. 93).

Por su parte, el Plan Nacional de Vivienda de 1955 tuvo como objetivo fundamental en Madrid, la dotación de vivienda digna y la ordenación de su cinturón periférico. En 1956 se aprueba la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, que unifica la enorme cantidad de legislación urbanística que existía en ese momento. Según Moya (1976), “Es una ley que aplicada estrictamente con una fuerte intervención estatal podría haber sido útil, pero sin reglamento y con una Administración con competencias compartidas por casi todos sus Ministerios ha sido muy poco eficaz” (Moya, 1976, p. 65). Esta falta de eficacia, según su criterio, se debió a

[...] que el control de la misma estaba a cargo del Ministerio de la Vivienda, creado al año siguiente, y que el control del urbanismo real estaba en manos de los Ayuntamientos dependientes o con responsabilidad ante un Ministerio tan fuerte como el de la

Gobernación, para quien por otra parte los problemas urbanísticos tenían una importancia muy relativa en comparación con otros. También es achacable la inoperancia de la ley al Ministerio de Obras Públicas que con su enorme presupuesto para construir infraestructuras era capaz de imponer su propia ley que era la de hechos consumados, pasando autopistas o carreteras por ciudades sin más criterios que los de tráfico (Moya, 1976, p. 66).

En este contexto, se actuó en la urbanización marginal periférica, “la remodelación del sector de Entrevías abordada en 1956, la mayor de las actuaciones planteadas, ejemplifica bien esta práctica. Allí se procedió a eliminar el chabolismo y la infravivienda, absorbiendo y realojando a los ocupantes en sucesivas fases en el mismo emplazamiento que ocupaban” (Galiana, 2003, p. 285).

La actuación en la zona de Entrevías es resultado de un plan de ordenación dictado por Oíza y Sierra para la construcción de dos modalidades de poblados: de absorción y dirigidos. La intervención intenta solucionar el problema del aumento de asentamientos insalubres en el cercano Pozo del Tío Raimundo, donde en menos de 10 años —de 1947 a 1956— el número de chabolas aumenta de 9 a más de 1700, habitadas en su mayoría por campesinos procedentes de Andalucía que llegan a la ciudad para trabajar en la construcción (Esteban, 1999, p. 63).

Esta intervención, con el realojo de la población en,

Entrevías responde al interés de realizar una actuación de absorción urgente del chabolismo, en el año de 1956, y se sitúa al sur de Vallecas. Se trata de una barriada edificada en altura con las dotaciones y servicios usuales, mínimos para llegar al estándar. (Ajuntament de Barcelona, 1981, p. 24).

Sin embargo, los núcleos chabolistas siguen creciendo, por lo que se emana el Decreto contra asentamientos clandestinos de Agosto de 1957, aunque resulta totalmente inoperante. Las chabolas se seguirán construyendo incluso hasta en los años setenta. (Moya, 1976, p. 65)

El Instituto Nacional de la Vivienda, bajo la dirección de Valero Bermejo y la Comisaría de Ordenación Urbana con Julián Laguna como Comisario, fueron los organismos encargados de la promoción de viviendas en corto tiempo. Por ejemplo, el Poblado Dirigido de Orcasitas se planteó en su inicio como necesidad en la primera etapa de construcción de poblados dentro de la programación de la Ley de Viviendas de Renta

Limitada de 1954 que fue desarrollada por el INV de Bermejo y materializada por Laguna en la COUM, sin embargo este Poblado se enmarca dentro del Plan de Urgencia de 1957, dentro de la acción del recién creado Ministerio de la Vivienda con el ministro José Luis Arrese (Pino y García, 2003, p. 227).

Con la creación del Ministerio de la Vivienda en 1957 se dio un giro en la promoción de viviendas en España, bajo la dirección de Arrese se dejó de pensar en la vivienda unifamiliar de 1 a 2 alturas y los bloques bajos de 3 a 4 pisos (defendidos por Fisac en 1949 desde su propuesta de viviendas en cadena), para apostar por los bloques en altura de 11 a 13 plantas, y por la fuerte vinculación de la iniciativa privada en esta promoción de viviendas que direccionará el crecimiento urbano de Madrid (Pino y García, 2003, p. 227).

Además, el Plan de Urgencia Social de 1957 incorpora un nuevo tipo de vivienda, la vivienda subvencionada y opta por su adquisición en propiedad por medio de la incorporación de la banca privada a los sistemas de financiación. El Poblado de Orcasitas marcó el arranque de esta tendencia. Serán coetáneos los poblados dirigidos de Canillas y Caño Roto, en los que la ordenación del suelo quedó incorporada dentro del proyecto al establecer el poblado la ubicación y cantidad de las dotaciones, así como la cantidad y tipo del viario que lo conecta con los espacios libres de que disfruta la actuación y con la infraestructura existente. Este tipo de poblados se consideraron como una experimentación de modelos para el desarrollo posterior de viviendas en España. El Poblado de Orcasitas fue demolido en 1984, entre otras razones por las dificultades del terreno compuesto por arcillas expansivas (Pino y García, 2003, p. 227)⁷⁹. Es importante anotar que todas las promociones del COUM tenía el mismo fin, que era

[...] dotar de vivienda ultraeconómica a aquellas familias que no la poseían o que vivían en régimen de chabolismo. Para facilitar el acceso de las clases menos favorecidas a esas viviendas de promoción oficial, el proceso de amortización del precio de la vivienda se alargaba durante cincuenta años, lo que reducía a mínimos las aportaciones mensuales del ocupante y futuro propietario del inmueble. No obstante, al formalizar el contrato, era necesario entregar el veinte por ciento del coste total, cantidad que no adelantaba el estado. En no pocas ocasiones, la precariedad de la situación económica de las familias

⁷⁹ El Poblado Dirigido de Orcasitas fue parte del PRB.

que optaban a la vivienda era tal que no les permitía ni siquiera abonar esa cuota inicial. (Esteban A. , s.f., p. 6)

Por lo anterior, surgió como posible solución la “autoconstrucción” o la “prestación personal” que consistía en que los aspirantes a adquirir este tipo de vivienda de promoción oficial colaboraban en su edificación y esa labor se permutaba por la cuantía necesaria para acceder a ellas. De este modo, se lograban dos objetivos, por una parte, se aprovechaba el potencial de los constructores que llegaron a la ciudad para edificar las viviendas burguesas y, a la vez, se canalizó la construcción controlada de estos nuevos asentamientos que se necesitaban para absorber todo el flujo migratorio de campesinos que se asentó en la ciudad en esos años (Esteban A. , s.f., p. 6)

En ese marco, se iniciaron en 1959 las obras de los poblados dirigidos de Fuencarral, Caño Roto y se proyectaba Almendrales, siendo estos el ejemplo de la más conocida fase de dicha intervención (Esteban A. , s.f., p. 6).

Hablar de poblados dirigidos supone inmediatamente hablar de “autoconstrucción”, la característica fundamental que los distingue de otras intervenciones que también se plantearon por aquel entonces desde el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), como los poblados de absorción, los nuevos núcleos urbanos o los barrios completos o barrios tipo (que, como los anteriores no llegaron nunca a ejecutarse) (Esteban, s.f., p. 6)

El Plan de Urgencia Social de 1957 pretendió la erradicación de chabolas y se impuso,

[...] la obligación de construir 60.000 viviendas en un plazo de dos años. Se cumplió en gran medida en cuanto a las viviendas, pero no en cuanto a los servicios de todo tipo que debían acompañar a las viviendas. Esta misma ley iba acompañada de medidas restrictivas del fenómeno suburbano como la creación de un Servicio de Vigilancia del Extrarradio que permitía trasladar a su punto de origen a los ocupantes de chabolas (Moya, 1976, p. 65)

Sambricio califica así las intervenciones de los núcleos de chabolas,

Los intentos por hacer desaparecer los núcleos de chabolas fueron lentos hasta 1957, y se hicieron siempre desde la intención de desarrollar aquellos que poseían un suelo codiciado, realizándolos lejos del centro: así se hizo con el poblado de la Ventilla, liberando un suelo necesario para la prolongación de la Castellana, y llevándose a sus

habitantes más allá del puente de Ventas, en las inmediaciones del Calero (Sambricio, 2003b, p. 248).

En la década de los años cincuenta en la legislación dirigida a la promoción y protección de vivienda introdujo los conceptos de mínimos superficiales, económicos y constructivos que caracterizaron la producción de este tipo de viviendas hasta los años sesenta (Lasso de la Vega y Hurtado, 2003).

A partir del Plan de Estabilización⁸⁰ de (1959-1961) se propició “una notable estabilidad, si bien a costa de un freno importante en el desarrollo y de la drástica disminución del consumo por los trabajadores que en gran número hubieron de emigrar” (Tamames, 1989 p. 475 en Cortés, 1995, p. 101).

Durante los años sesenta, la erradicación del chabolismo fue una meta del Ministerio de la Vivienda que planteó como solución la construcción del hábitat provisional, con la construcción de las Unidades Vecinales de Absorción, UVA, solución ampliamente empleada a partir del Plan General del Absorción de Tugurios de 1961. A pesar de estas medidas extremas, el chabolismo continuaba y hacia 1973 se contabilizaron 30.251 chabolas en el Censo de chabolas del término municipal de Madrid realizados por INTECSA (Valenzuela, 1981).

El Plan Nacional de la Vivienda de 1961 pone en marcha un plan de vivienda, pero a la vez recurre a medidas provisionales, situación que resulta contradictoria. Estas medidas provisionales se enfocan a la atención del alto número de inmigrantes que habían llegado a Madrid, como consecuencia de la liberación económica que había comenzado a principios de la década. El objetivo de este nuevo Plan de emergencia es la erradicación del chabolismo, para ello se construyen viviendas provisionales que sustituyan a las chabolas en la etapa intermedia hasta que el inmigrante consiga una vivienda definitiva. Este tipo de viviendas se construyen con materiales desmontables y transportables con el fin de instalarlas en los lugares que más se necesite, es decir en donde se localizan las

⁸⁰ Un programa de reformas que iba a alterar de manera radical el rumbo de la economía nacional, liquidando dos decenios de autarquía [...]. En el “Memorandum dirigido por el Gobierno español al FMI y a la OECE”, que contenía las líneas generales del Plan de Estabilización [...] introdujo unas directivas generales con objeto de dotar de mayor flexibilidad a la economía española [...]. El respaldo financiero acordado consistiría en 544 millones de dólares aportados por los organismos internacionales [...]. Las acciones del “Memorandum” entraron en vigor de forma inmediata” (Martín, 2003, p. 4)

chabolas. Es de esta forma como se construyen durante 1963 seis Unidades Vecinales de Absorción, conocidas por su sigla como UVA (Moya, 1976). La UVA, consistían,

[...] en hacer viviendas temporales (unos 5 años) que instaladas en los mismos lugares que las chabolas, permitieron transvasar a sus habitantes hasta que los mismos tuvieran medios de acceso a una vivienda definitiva, que en general se pensaba que la suministraría el Estado. Por tanto las viviendas eran prefabricadas y teóricamente trasladables, los materiales débiles y las dimensiones de los espacios habitables mínimas. Las unidades urbanas que constituyen carecen de los servicios comunitarios más elementales (Moya, 1976, p. 75)

Entre las UVA, se encontraban dos ejemplos, Pan Bendito que se puso en funcionamiento en 1963, y correspondía a,

Prefabricados de 1 o 2 plantas, viviendas de 46 a 55 m.2, cubren una densidad de 100 viviendas por hectárea; el barrio tiene escuelas, guarderías, iglesia, dispensario, servicios de asistencia social y centro comercial. Está situado en una zona del casco urbano como es Carabanchel (Ajuntament de Barcelona, 1981, p. 24).

Por ley del 12 de Diciembre de 1963 se crea el Área Metropolitana de Madrid constituida por 23 municipios⁸¹ (Moya, 1976). Hubo distintos planes parciales cuyo foco eran los viejos asentamientos chabolistas y el principal objetivo era desalojarlos hacia nuevas periferias con indemnizaciones precarias. A partir de las directrices se crearon los organismos de intervención, se creó la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana (COPLACO) y la Gerencia Municipal de Urbanismo⁸². Este periodo se caracterizó por la construcción de grandes polígonos de vivienda obrera por parte de un expansivo sector privado (Moya, 1976).

Es con el Plan General del Área Metropolitana y con la Ley de suelo que se contempla otro procedimiento para la erradicación del chabolismo, a través de los Planes Parciales mediante los cuales se aboca a la eliminación del hábitat marginal siendo protagonistas y beneficiarios, no los residentes, sino las inmobiliarias y el capital monopolista atento a

⁸¹ Madrid, Pozuelo de Alarcón, Rivas-Vacia Madrid, Alcobendas, Alcorcón, Boadilla del Monte, Brunete, Colmenar Viejo, Coslada, Getafe, Leganés, Las Rozas, Paracuellos del Jarama, Pinto, S. Fernando de Henares, S. Sebastián de los Reyes, Torrejón de Ardoz, Velilla de S. Antonio, Villanueva de la Cañada Villanueva del Pardillo y Villaviciosa de Odón. (Moya, 1976)

⁸² “Adscrita al Ayuntamiento pero con personalidad jurídica. Constituida por un Gerente y un consejo cuyo presidente es el Alcalde y los demás miembros son del Ayuntamiento excepto un representante de COPLACO quien legalmente puede fiscalizar toda actuación del Organismo” (Moya, 1976)

las posibilidades de revalorización que ofrecían las barriadas de infravivienda (Valenzuela, 1981).

Entre 1964 y 1970 el 90% de las viviendas con protección oficial terminadas fueron construidas por promotores o empresas particulares del sector privado, por lo que las viviendas construidas por promoción directa del Estado o de instituciones públicas sin ánimo de lucro apenas llegó al 10% (Cortés, 1995, p.103).

Los planes parciales de 1963 se constituyeron en una amenaza de desalojo para la población de los núcleos chabolistas y casitas bajas de la periferia madrileña, por lo que los vecinos se empiezan a organizar en un movimiento vecinal. Este movimiento vecinal, contando con el apoyo de diversos actores, reivindican su derecho a una vivienda y se fortalecen a partir de la fundación de las Asociaciones de Vecinos, quienes hicieron presión para detener los planes parciales y buscar una solución a su vivienda precaria.

Además, en los años sesenta se adelantan experiencias de atención del chabolismo cuando suceden desastres naturales, como son las inundaciones en inmediaciones del municipio. Así, en 1964 fue inaugurado el Poblado de la Alegría, al cual fueron a vivir noventa familias gitanas procedentes de la Ribera del Manzanares. Este poblado, carente de servicios, estaba conformado por viviendas construidas por la Hermandad Nuestra Señora de la Alegría en el suelo colindante con el Pozo (Asociación de Vecinos El Pozo, 1986)

Entre 1960 y 1970 se da una plena liberalización de la política inmobiliaria. La migración de población hacia Madrid continua, se pasa de 2.4 millones en 1960 a 3.6 millones en 1970. Hacia 1969 la cifra de déficit de vivienda fue de 96.000 unidades (Ministerio de la Vivienda, 1969).

La sociedad española de finales de los años sesenta y principios de los setenta es una sociedad en la que empieza a haber una fuerte oposición al Régimen y a la vez hay una mayor industrialización que conlleva el mejoramiento de las condiciones de vida de ciertos grupos sociales, mientras deja por fuera a otros. La falta de instituciones y espacios democráticos van siendo el escenario en el que surge el movimiento vecinal. Este movimiento vecinal es potenciado por algunos grupos de izquierda que había podido reorganizarse (Cortés, 1995).

En ese periodo, a la vez que se implementan acciones de planeación urbana en Madrid, se va desarrollando este movimiento vecinal reivindicativo organizado, a través de las Asociaciones de Vecinos que asumió un decidido protagonismo en la lucha ciudadana por la mejora de la calidad de vida y de la vivienda (Nogués, 2010, p. 97; Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche y Velásquez, 1989).

3.2.3 La transición democrática: Vivienda aquí y ahora

A partir de 1975, con el cambio político, tras el fin de la dictadura, se dan procesos innovadores como las nuevas políticas de suelos, las ayudas a la inversión, rehabilitación en los cascos históricos, los procesos de remodelación de barrios y, posteriormente, la política de realojamiento. También, se construyeron viviendas de protección oficial pensadas para las clases medias. Como afirma Leal,

En los años setenta se produce un fuerte cambio: las chabolas de los años cincuenta y las viviendas públicas envejecidas prematuramente suponen una flagrante contradicción con el resto de la ciudad que se ha beneficiado de un mayor desarrollo económico. Los habitantes de esas viviendas, espoleados por su situación de marginalidad, reivindican a la Administración Central la solución de los problemas que dificultan la vida en sus barrios [...] la coyuntura de un gobierno débil en transición hacia la democracia lleva a que consigan promesas de solución que hubieran sido impensables años atrás; es el comienzo del proceso de remodelación de barrios que suprimirá la mayor parte de las chabolas y un buen porcentaje de las viviendas públicas en proceso de ruina (Leal, 1987, p. 26).

En 1976 se da un giro en la Política de Vivienda a partir del Real Decreto-Ley de 30 de julio de 1976 (viviendas sociales) que cambia la estructura de la ayuda pública enfocando las contribuciones en los demandantes más necesitados y no en favorecer la oferta como se venía haciendo (Cortés, 1995, p. 106). Particularmente, en 1976 el Ministro Joaquín Garrigues, firma un documento en el que se compromete a la construcción de nuevas viviendas para los vecinos del núcleo chabolista de Orcasitas (Lampreave, 2003, p. 233).

Veintiocho de ellos consiguieron el compromiso de remodelación a partir de una Orden Comunicada del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo el 24 de mayo de 1979, siendo ministro Jesús Sancho Rof, por lo que la medida sólo alcanzó a estos sin que las

soluciones pudiesen ser generalizables, por mucho precedente que constituyeran (Lampreave, 2003, p. 233).

En 1977 se celebran las elecciones democráticas y se constituyen las primeras Cortes de la transición elegida democráticamente. La transición política trae consigo una profunda reforma institucional del Estado que reflejará las alianzas de los actores y grupos sociales en el nuevo contexto. En estos años España también afronta una crisis económica que se evidencia en las altas tasas de desempleo que golpea fuertemente a los estudiantes y obreros que habían sido el apoyo básico de las fuerzas de izquierda que lucharon contra el Régimen franquista. El sector de la vivienda al igual que el industrial se encuentra en crisis (Cortés, 1995).

3.1.4 La atención del chabolismo en el Estado Social de Derecho.

El 6 de diciembre de 1978 la Constitución es votada afirmativamente y al año siguiente, el 1 de marzo de 1979, se dan las segundas elecciones democráticas con base en la nueva Constitución y en ese mismo año, el 3 de abril, tienen lugar las primeras Elecciones Municipales en las que triunfan las principales fuerzas de izquierda representadas por el PSOE⁸³ y PCE⁸⁴. Luego del fallido golpe de Estado de 1981 el PSOE gana las elecciones generales en 1982 (Cortés, 1995, p. 107).

Lo anterior se refleja en el contexto autonómico madrileño, dado que en el Ayuntamiento de Madrid gana las elecciones Tierno Galván (1979-1986) para ejercer como Alcalde, y en la Comunidad de Madrid como presidente Joaquín Legina (1983-1995), ambos afines ideológicamente, los que mostraron interés por atender el fenómeno del chabolismo.

Durante la transición democrática se generaron tensiones por el traspaso de competencias entre la Administración Central y la Administración Autonómica y municipal, afectando la situación residencial de las familias de los poblados chabolistas a finales de los años setenta. Debido a la existencia de asentamientos chabolistas ocupados por familias gitanas (Barrio La Alegría) y los antiguos barrios de promoción oficial (San Blas I y San Blas II) que amenazaban ruina construidos por el INV y la Obra Sindical en los años cincuenta y

⁸³ Partido Socialista Obrero Español

⁸⁴ Partido Comunista Español

sesenta, no se sabía quién se iba a hacer responsable de las intervenciones para estos tipos de vivienda (Lago, 2012, p. 290).

En 1979 se pone en marcha el proceso de remodelación de barrios, gracias a la Orden Comunicada el 24 de mayo. Esta intervención sin precedente en Madrid, ni en Europa, fue el *Programa de remodelación de los barrios madrileños* que permitió realojar en 28 barrios a cuarenta mil familias y erradicar buena parte del chabolismo y la infravivienda en Madrid, en un plazo de diez años (Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche, y Velásquez, 1989). Este Programa fue el resultado de la confluencia de la presión vecinal, circunstancias políticas, necesidades urbanísticas de la ciudad y la situación del sector inmobiliario (Nogués, 2010).

Durante 1982 hubo tensión debido a que la Orden Comunicada no se había publicado en el Boletín Oficial del Estado, BOE, por lo que,

Sólo a finales de 1982 el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, acuciado por la imparable evolución de los sucesos, redujo su resistencia primera estudiando la posibilidad de regularizar el programa por la ilegalidad de la orden comunicada, desde el punto de vista jurídico, tanto por no haberse publicado en el *BOE* como por no adaptarse a la legislación vigente de viviendas públicas. Finalmente, tras el paréntesis que supuso la constitución de la Comunidad de Madrid y las transferencias correspondientes, el Real Decreto 1133/84 sancionó legalmente la orden comunicada, asegurando así la terminación de las operaciones de remodelación de todos los barrios en los que estaba prevista, y mediante un convenio con la Comunidad Autónoma de Madrid y el Instituto de Promoción Pública de La Vivienda, que se comprometió a financiarlas (Lampreave, 2003, p. 233).

A pesar de los logros del Programa de Remodelación de Barrios, a mediados de los años ochenta existían en Madrid más de 2.000 chabolas (Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada Madrileña, 1989) habitadas principalmente por familias gitanas. La situación de pobreza en que vivían estas familias, estalló a partir de un conflicto vivido en Los Focos de Vicálvaro. Como expresa Lago (2014), este Programa únicamente incluyó en sus actuaciones a 644 familias gitanas chabolistas que representaban en aquel momento el 1,8% de los realojamientos del programa de Remodelación de Barrios (Lago, 2014, p. 219).

Debido a lo anterior, la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento y la Administración constituyen en 1986 el Consorcio Rector del *Programa para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid*, “En razón de la especial situación del poblado gitano de Vicálvaro y lo acuciante de la problemática planteada de convivencia e inhabitabilidad que existe en él [...]” (Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid, 1988). Este corresponde a un Programa para el realojo de la población chabolista que había quedado por fuera del Plan de Remodelación de Barrios de 1979 (Nogués, 2010, p. 160). La necesidad de vivienda de las personas que viven en núcleos chabolistas fue atendida por el Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginal de Madrid (1986-1998) y desde 1998 fueron atendidas por el Instituto de Realojamiento e Integración Social, IRIS.

En 2004 se estimaba que el IRIS había realojado más 1.500 familias y había desmantelado 30 núcleos chabolistas en la Comunidad de Madrid, entre ellos la Celsa, Rosilla y el Pozo del Huevo. En ese mismo año, su Gerente-Director señalaba que 9 de cada 10 familias alcanzan la integración. Para ese mismo año se estimaban que existían 1.400 familias chabolistas en la Comunidad de Madrid (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2005).

Durante el periodo democrático, a la vez que se da una transformación de la periferia, se transforma la infraestructura del transporte público y el equipamiento de Madrid. Se crean nuevos parques y jardines urbanos, creación de equipamientos deportivos (más de 150 instalaciones construidas en los últimos 20 años) y construcción de un número elevado, casi quinientos, de diverso tipo de equipamientos nuevo (37 nuevas escuelas infantiles, 10 mil puestos estatales de EGB, 15 Institutos de Bachillerato, 45 nuevas bibliotecas, 50 Centros Cívico-Culturales, etc). (López de Lucio, 2000). Además, de la construcción de los 110 nuevos kilómetros de la red del metro (La red de metro pasa de 65 km a 175 km y de 7 a 11 líneas), así como la articulación completa de la moderna red de Cercanías, que incluyó un sistema de intercambiadores (Atocha, Príncipe Pío, Moncloa) que fue uno de los exponentes de la arquitectura civil de ese periodo (López de Lucio, 2000).

3.2.4 Los relictos del chabolismo en Madrid

En España, a principios de los años noventa se estima que el 31% de las viviendas gitanas no cumplen con los requisitos básicos de habitabilidad y se calculaba que el 10% de la

población gitana habitaban chabolas, mientras que un 17% ocupaba un tipo de infravivienda y el 4% estaba ocupando una viviendas de transición, esperando por acceder a una vivienda digna. (PASS 1991 en Laparra, y otros, 2007).

A pesar de la experiencia de Madrid en el control y atención del chabolismo, desde la transición democrática, con los Programas de Remodelación de Barrios y el de Realoho de la población Marginal o el de Realoho e Integración Social; pese a sus aciertos, se observa que persisten asentamientos informales como La Cañada Real el que se ha consolidado en las últimas cuatro décadas.

Además, han surgido en el municipio de Madrid nuevos núcleos chabolistas como El Gallinero (Villa Vallecas), siendo “un asentamiento chabolista habitado por familias de etnia gitana y nacionalidad rumana. En la actualidad viven en el asentamiento alrededor de 435 personas de las que unos 298 son niños y niñas” (Pitillas, y otros, 2014), ubicado a doce kilómetros del centro de Madrid en el área de influencia de la Cañada Real Galiana.

En el Gallinero se viven diversas problemáticas, siendo una la carencia de una vivienda adecuada para las familias, así como, insuficiencia de agua (un solo punto de acceso para todas las personas), infraviviendas (chabolas), violencia extrema y presencia de basura y roedores (El País, 2014). Situación similar se presenta en otros municipios de la Comunidad de Madrid, por ejemplo, el asentamiento irregular Las Sabinas⁸⁵, se encuentra localizado entre los municipios de Móstoles y Arroyomolino, ubicado junto al Río Guadarrama.

Según Malangón (2008), “[...] aunque con claros esfuerzos de erradicación en los últimos años, España ha poseído o posee en épocas recientes, los mayores núcleos chabolistas de Europa, [...]” (Malagón, 2008, p. 103). . Esta situación, a pesar de las características que presenta, no se da en igual magnitud que en otras ciudades del mundo; no obstante, merece especial atención.

Entre los problemas contemporáneos relacionados con las dificultades de acceso a la vivienda adecuada en Madrid, se incluyen el surgimiento y consolidación de algunos asentamientos precarios, el problema de la pérdida de vivienda derivado por el impago

⁸⁵ “[...] ubicado al borde del cauce del Guadarrama y dentro del parque regional del curso medio del río, a la altura del kilómetro 25 de la autovía de Extremadura (A-5). Allí viven 252 familias, alrededor de 800 personas, según datos municipales.” (Sánchez, 2014).

de las amortizaciones hipotecarias, el chabolismo vertical, los desahucios por impago de alquiler en viviendas públicas, la carencia de alojamiento para población en situación de vulnerabilidad (entre ellos los inmigrantes internacionales), estos últimos se han exacerbado a partir de la crisis económica e inmobiliaria de 2008.

3.3 Caracterización de Madrid

El nombre de Madrid, Maÿrīt, significa lugar donde abundan las Mayrás (canales subterráneos de agua)⁸⁶ (Oliver, Jaime; Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, 1991). Esta abundancia de agua se vio mermada siglos después,

El gran aumento de población, experimentado durante los siglos XVII y XVIII, tuvo unos efectos nefastos para la Villa: la escasez de vivienda y su consecuente carestía, y la insuficiencia del agua proporcionada por los antiguos viajes. Madrid carecía de espacio y agua, dos bienes esenciales para convertirse en una ciudad moderna y sana (Muñoz M. J., 2006).

Desde el punto de vista de la orografía madrileña, se tienen que,

El Manzanares es el elemento natural que condicionó durante siglos el crecimiento de Madrid por el oeste y por el sur. Fue objeto de varios proyectos que intentaban utilizar sus aguas para abastecer a la ciudad e incluso hacerlo navegable. Todos fracasaron, hubo que esperar hasta la segunda mitad del siglo XIX para que la traída de aguas a Madrid se hiciera realidad; mientras tanto el suministro de agua a la población se realizaba por los viajes de agua subterráneos (Muñoz, 2006).

El municipio de Madrid está localizado en las llanuras del Tajo, conocidas también como la Fosa o Depresión del Tajo. Esta unidad tiene tres grandes divisiones: los páramos, las campiñas y las vegas. Este municipio está asentado en antiguas campiñas de las que destacan los restos de El Pardo y la Casa de Campo. Estas campiñas son más bajas que los páramos y se corresponden con relieves de lomas muy suaves. La altitud del área urbana de la ciudad de Madrid oscila entre 580 y 720 metros de altitud. (Área de Gobierno, de Urbanismo y de Vivienda, 2013a).

Las características del suelo y la abundancia de agua en el municipio de Madrid favorecieron el proceso de fundación de asentamientos informales en sus inmediaciones

⁸⁶ Sin embargo, “otros investigadores no comparten esta teoría sobre el origen del nombre de la ciudad” (Muñoz, 2006).

a finales del siglo XIX, práctica que tomó mayor auge a partir de 1920 con la migración campo-ciudad.

3.3.1 Aspectos poblacionales, territoriales y administrativos

Los efectos de la Guerra Civil española (1936-1939), la represión de postguerra en el sector rural durante los primeros años de la dictadura⁸⁷ y la caída drástica de la producción agraria durante los años cuarenta con la consecuente disminución de la disponibilidad de alimentos (“los años del hambre”), miles de campesinos se vieron abocados a migrar hacia las ciudades capitales. Como se describió en el apartado anterior, esta situación llevó a la construcción de viviendas precarias en la periferia madrileña.

En los años cuarenta, los distritos madrileño eran aun los diez establecidos en 1902 (Centro, Hospicio, Chamberí, Buena Vista, Congreso, Hospital, Inclusa, Latina, Palacio y Universidad). Hacia 1948 se inician las anexiones y esto modifica los distritos, hasta que en 1954 es anexionado Villaverde, siendo el último de los municipios integrados en la capital y Madrid se reorganiza en doce distritos (Bajón, 1962, p. 71).

El anexas a Madrid capital los municipios circunvecinos, se amplía su superficie considerablemente, así pasa de tener 66.76 kilómetros cuadrados en 1945 a algo más de 607 kilómetros cuadrados en 1948, es decir su tamaño se incrementa nueve veces (Bajón, 1962). Es importante anotar que de “los municipios anexionados superaban por su extensión al antiguo término municipal madrileño: El Pardo, con 196.4 kilómetros cuadrados y Vallecas, con 72.36 kilómetros cuadrados de extensión superficial” (Bajón, 1962). Es importante señalar que es justo en el sector rural de estos municipios, donde la población inmigrante fue edificando viviendas precarias, conformando asentamientos informales como Mesetas de Orcasitas, que por entonces perteneció al municipio de Villaverde, pasando en 1954 a ser uno de los distritos de Madrid.

Así como se amplía la superficie de Madrid capital, también aumenta su población, como se aprecia en la Tabla 2, en la que se observa como en 1950 se incrementó su número de habitantes pasando de tener el 4.2% (1.088.647) del total nacional en 1940 a 5.8% (1.618.435) en 1950. Como se observa, es en ese año cuando también sobrepasa a Barcelona en número de habitantes.

⁸⁷ Cfr. Moreno, 1989.

De igual modo, durante el decenio 1930-40 el cinturón suburbano creció en un 25% mientras que el de la Villa fue de un 14% (Moya, 1976, p. 32).

Tabla 2. Reparto de los municipios por poblaciones de hecho en los seis censos del siglo⁸⁸

	1900	%	1910	%	1920	%	1930	%	1940	%	1950	%
Madrid capital	539835	2.9%	599807	3.01	750896	3.5	952832	4.0	1088647	4.2	1618435	5.8
Barcelona capital	533,000	2.9%	587411	2.95	710335	3.3	1005565	4.3	1081175	4.2	1280179	4.6
Total España	18594405		19927150		21303162		23563867		25877971		27976755	

Fuente: Elaboración propia con base en INE (1950). Censos municipales Tomo I. Cifras generales.

Posteriormente, hacia los años cincuenta, con el cambio de la política económica, se impulsó la industrialización, aspecto central del Plan Nacional de Estabilización de 1959 que buscó la reactivación económica para las generaciones de posguerra en la España franquista siendo Madrid fue el epicentro de estas intervenciones. Ante la demanda de mano de obra, hubo gran flexibilidad a los movimientos internos para llevar a las regiones industrializadas la mano de obra que éstas insistentemente demandan (Capel, 1967). Después de 1959 se crearon un buen número de industrias textiles, alimenticias y de ladrillos en Madrid y se contrataron a muchos trabajadores, la mayoría de ellos migrantes internos de las zonas rurales vecinas.

El crecimiento poblacional de Madrid se da principalmente por las corrientes de migración interna hacia las principales capitales. En 1960 el total de habitantes de la Provincia de Madrid era de 2.603.880 y en su capital se ubicaban 2.259.366 y de estos 1.007.138 nacieron en el municipio que se censaron, el resto, 77.791 nacieron en otros municipios de la provincia y 1.095.697 nacieron en otras provincias y posesiones. Se encontraron 35.371 nacidos en el extranjero y 43.369 que no consta. (Instituto Nacional de Estadísticas, 1960). En el censo de 1970 Madrid capital cuenta con 3.146.071 habitantes (Instituto Nacional de Estadísticas, 1970).

Madrid, como principal núcleo de atracción en el “despegue del desarrollo” económico español, vive en las décadas de los 50 y los 60 una etapa de fortísimos ritmos de crecimiento, alimentados por inmigrantes nacionales llegados desde diferentes regiones y por unas altas tasas de crecimiento natural. La llegada de jóvenes inmigrantes y la

⁸⁸ Municipios de más de 500.000 habitantes. Se tomó la población total de España (totales provinciales) excluyendo Ceuta y Melilla.

elevada fecundidad son los rasgos que mejor sintetizan la dinámica de la población madrileña hasta 1975 (Área de Gobierno, de Urbanismo y Vivienda, 2013b, p. 16).

Con la crisis económica de los años setenta se inicia una etapa de estacionalidad debido a la disminución de los flujos campo-ciudad llevando a la pérdida de población y a partir de 1976 se inicia una caída ininterrumpida de la fecundidad. Sumado a ello, se da un flujo migratorio de las parejas jóvenes que salen de la capital hacia otros municipios del área metropolitana en busca de vivienda más asequible (Área de Gobierno, de Urbanismo y Vivienda, 2013b, pp. 16-17).

De este modo, “Entre 1975 y 1996 Madrid pierde un 11% de su población, aproximadamente 360.000 habitantes, resultado de un saldo migratorio claramente favorable para los municipios del entorno metropolitano” (Área de Gobierno, de Urbanismo y Vivienda, 2013b, p. 17). A partir de 1996 Madrid recupera números de habitantes, a partir de,

Intensos y muy diversos flujos de inmigrantes extranjeros llevan a la recuperación de la tendencia ascendente para llegar a 3.273.049 en enero de 2010, superando en cerca de 50.000 habitantes el máximo histórico alcanzado en 1975. El dato provisional de 2011 (3.269.861) marca quizás el final de la etapa de crecimiento vivida durante los tres últimos quinquenios, reafirmando el carácter “estacionario” propio de una gran metrópolis madura como Madrid (Área de Gobierno, de Urbanismo y Vivienda, 2013b, p. 17).

En 2013 Madrid capital alberga a 3.215.633 habitantes en sus 604,6 km², distribuidos en 21 distritos municipales, que agrupan los 128 barrios de la ciudad. Madrid, duplica en población a la siguiente ciudad española, Barcelona, y es también la segunda mayor ciudad de la Unión Europea, por detrás de Berlín. El 50.7 por ciento de la Comunidad de Madrid viven en Madrid capital. La Comunidad de Madrid es habitada por 6,46 millones de habitantes siendo la tercera mayor concentración metropolitana de Europa. La densidad de población media del municipio de Madrid es de 53 habitantes por hectárea (Área de Gobierno, de Urbanismo y Vivienda, 2013b, pp. 14-15).

3.3.2 Estructura económica e industrial

Entre 1959 y 1976 se activa la economía española, a partir de los créditos internacionales, el Plan de Estabilización y el Informe del Banco Mundial. Según Moya, esto sucede por la fuerte acumulación de capital en el periodo anterior, pero es a partir de esos años “que

el turismo y los emigrantes serán una importante fuente de divisas. Se consolida el capitalismo monopolista de Estado” (Moya, 1976, pp. 67).

El crecimiento industrial de Madrid no ha sido por el aprovechamiento de ciertas características geográficas ni por los recursos naturales (puertos, ríos, materias primas, etc.), sino que es efecto de su importancia como centro urbano administrativo de primer orden, por lo cual el desarrollo industrial ha sido en zonas muy próximas al centro, municipio de Madrid, y su expansión hacia otros municipios ha sido radial, basado en la existencia de carreteras que facilitan el acceso a la capital (Coplaco, 1975, p. 34).

A principios de los años sesenta se le encomienda a la Gerencia de Urbanismo la tarea de descongestión madrileña y con ese fin se crean varios polígonos industriales en las ciudades situadas en los ejes principales de acceso a Madrid, que son vías de llegada de la inmigración rural en busca de trabajo en la industria: Guadalajara, polígonos de Balconcillo (177 Has) y Henares (100 Has), Toledo (670 Has), Manzanares (423 Has), Aranda de Duero, Allende-Duero (272 Has.) y Alcázar de San Juan Alces (502 Has), Posteriormente entre 1965-1969 se incorporan los polígonos industriales de Talavera de la Reina, Torrehierro (382 Has) y Ciudad Real (200 Has.) (Moya, 1976).

Con la Ley del 12 de Diciembre de 1963 se crea el Área Metropolitana de Madrid constituida por 23 municipios. Como señala un documento de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, en 1972 el municipio de Madrid concentra el 88 por 100 del total el empleo industrial del área metropolitana, siendo los sectores con mayor concentración la industrias de la construcción (97%), cuero, calzado y confecciones (97%), agua, gas y electricidad (95%) y papel, prensa y artes gráficas (93%) (Coplaco, 1975, p. 18).

En relación al lugar de residencia de los empleados en estos sectores en el municipio de Madrid se encontró que la mayor parte de ellos viven en el municipio de Madrid y la distancia media lugar de residencia-centro de trabajo, dentro de este municipio, es muy alta (9 kilómetros) (Coplaco, 1975, p. 21).

La creación de los polígonos industriales fue un factor de atracción de población del campo que migró a la ciudad en busca de un puesto de trabajo en la industria madrileña. Muchos de esto inmigrantes emplazaron sus viviendas en suelos rústico en el extrarradio del municipio de Madrid, constituyendo barrios obreros informales que carecían de los servicios e infraestructura básica.

3.3.3 Cambios de la estructura política-administrativa a partir de 1978

A partir de 1975 se inicia el periodo de transición democrática que abrió el camino para el reordenamiento jurídico y los cambios institucionales asociados, que fueron claves para la construcción de su Estado de Bienestar. Con la emanación de la Constitución Española de 1978 se marcó el final de la antigua estructura política en España. Posteriormente, con la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea en 1985 se abre paso a los mejores años para el país.

Con la promulgación de la Constitución de 1978 se establece que España es un Estado social y democrático de Derecho (Artículo 1), y en el Artículo 47 se enuncia el derecho de todo español a tener una vivienda digna y adecuada:

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos. (Constitución Española, 1978).

Además, en el Artículo 41 se enuncia que,

Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres (Constitución Española, 1978).

De igual modo, en el artículo 14 se reconoce que “los españoles son iguales ante la ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social” (Constitución Española, 1978) y en el artículo 149.1 se señala que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la “regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (Constitución Española, 1978). Con la Constitución de 1978 se asume la discriminación racial como un delito, esto presupone la igualdad de los

gitanos/as ante la ley y el reconocimiento de su ciudadanía (Fundación Secretariado Gitano, 2012 en Amorocho y Corchado, 2016).

Por otra parte, en el Artículo 27.1 se señala que todos los españoles tienen derecho a la educación y en el 27.4 se enuncia que la enseñanza básica es obligatoria y gratuita. En el Artículo 43.1 se reconoce el derecho a la protección de la salud (Constitución Española, 1978). En el art. 35.1 se enuncia:

Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo (Constitución Española, 1978).

Con el mandato Constitucional se inicia el proceso de descentralización político-administrativa. Desde la Constitución de 1978,

España, en realidad, está organizada en tres instancias: la estatal, la autonómica y la local. Las competencias legislativas se separan por campos y se reparten entre el escalón estatal y el autonómico. Y aunque la administración local no tiene competencias legislativas sí posee muchas competencias en materia de gobierno, planificación y gestión (Gobierno de España, 2010)

De este modo, surgen las Comunidades Autónomas con sus respectivos estatutos de autonomía, siendo el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, a partir de la Ley Orgánica 3/1983 de 25 de febrero, uno de los primeros en promulgarse. En el Artículo 1 de esta Ley se plantea, entre otras cosas,

[...] facilitar la más plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, aspira a hacer realidad los principios de libertad, justicia e igualdad para todos los madrileños, de conformidad con el principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones de España [...]. (Comunidad de Madrid, Ley Orgánica 3/1983)

Con los cambios políticos dados a partir de la transición democrática en España, se propiciaron cambios profundos sobre la composición y distribución del gasto público. Entre ellos, destacan tres: En primer lugar, su vigorosa expansión del Producto Interior

Bruto (PIB) acercándose a la cartera de servicios y prestaciones de los países de su entorno. En segundo lugar, relacionado con el anterior, un cambio en la composición. Se da un mayor aumento del gasto asociado al Estado del bienestar (sanidad, educación, pensiones, prestaciones por desempleo), así como una fuerte inversión en infraestructuras. Finalmente, en tercer lugar, la descentralización financiera. Las comunidades autónomas (CC.AA.) se convirtieron en los agentes principales de gasto público directo, continuando los programas de transferencia de rentas (pensiones y prestaciones por desempleo) en manos de la Administración Central (Peñas y Martínez-Vázquez, 2016)

Con estos cambios constitucionales y autonómicos, se dio un giro en la política urbanística y social creando un nuevo marco competencial en relación con la política de ordenación del territorio y el sistema de protección social en el ámbito local. A partir de ese momento serían las Comunidades Autónomas los responsables de las políticas de vivienda⁸⁹ y Suelo.

Además, la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece en el Artículo 1 que,

Los municipios son Entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. (Gobierno de España, 1985, p. 8948)

Asimismo, en el artículo 25 incluye entre las competencias de los municipios promover actividades y prestación de servicios para la satisfacción de las diversas necesidades de la comunidad vecinal, entre otras,

d) Ordenación Gestión, ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de viviendas, parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación: de caminos y vías rurales. (Gobierno de España, 1985, p. 8951)

Hacia 1988 se da una organización de Madrid capital en 21 distritos que permanece hasta la actualidad. Además, con los Pactos de la Moncloa (acuerdo económico, social y

⁸⁹ Sentencia 152/1988 del Tribunal Constitucional.

político) los gobiernos democráticos se comprometieron a una reforma del sistema fiscal (Moreno, 2009, p.5).

Por su parte, la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, en su artículo 11, apartado i) “De las minorías étnicas” se enfoca a prevenir la discriminación de estas minorías proponiendo su desarrollo sociocultural.

3.3.3.1 Las políticas de Bienestar en España

Después de la Guerra Civil, el sistema sanitario público español se construyó sobre tres pilares fundamentales y diferenciados: “a) el aseguramiento sanitario vinculado a la participación en el mercado laboral (Seguridad Social-SS), b) el ámbito de intervención general sobre salud pública y c) beneficencia dirigida a paliar las necesidades más apremiantes de las clases más desfavorecidas excluidas del sistema de SS.” (Moreno, 2009, p. 106). Debido a la falta de voluntad del Régimen para confrontar los distintos intereses y colectivos implicados en la prestación y gestión de los servicios sanitarios, se consolidó un sistema fragmentado, compuesto de subsistemas múltiples dependientes de distintos ministerios, niveles de Administración (Diputaciones, Ayuntamientos) e instituciones públicas (SS) y privadas (Moreno, 2009, p. 106).

Con la transición democrática se creó el Ministerio de Sanidad⁹⁰ y el Instituto Nacional de Previsión fue dividido en 1978 en cuatro instituciones independientes cada una especializada en un ámbito de la política social. Por su parte el Instituto Nacional de Salud pasó a ser responsable de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social y se vinculó al recién creado Ministerio de Sanidad (Moreno, 2009).

En 1986 se aprobó la Ley General de Salud que se constituyó en el marco regulador que dio coherencia al conjunto de medidas de la reforma del sistema sanitario adoptadas desde la transición democrática y sentó las base para crear un Sistema Nacional de Salud inspirado en el *National Health Service* (NHS) británico (Moreno, 2009, p. 107). Según Moreno,

[...] se puede afirmar que el sistema sanitario público español es esencialmente universalista, pese a que las herencias institucionales persistentes mantienen cierto grado

⁹⁰ El Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, creado por Real Decreto de 4 de junio de 1977.

de ambigüedad en la naturaleza última de dicho sistema y como consecuencia de ello siguen excluyendo a algunos pequeños colectivos de su rango de cobertura (2009, p. 107).

Por otra parte, el sistema educativo, dada la situación política en España, “hasta mediados de los años setenta y el histórico desentendimiento del sector público del desarrollo de la enseñanza pública confirieron al sistema de enseñanza un carácter elitista y una función social especialmente centrada en el control político e ideológico” (Bonaf, 2003).

En los años setenta se dio aprobación de la Ley General de Educación de 1970 que menciona el principio de igualdad de oportunidades educativas, aunque sólo desde un punto de vista formal, pues al momento de producirse la transición a la democracia, existía un déficit de un millón de puestos escolares de enseñanza obligatoria (Bas, 1978 en Bonaf, 2003). Ello explica que la verdadera universalidad de la enseñanza obligatoria no se alcanzara hasta mediados de la década de 1980 (Larena, 1986 en Bonaf, 2003). Así,

el modelo resultante del «Pacto Educativo» entre las fuerzas políticas surgido de los Pactos de la Moncloa de 1977 y de la Constitución Española de 1978, si bien fijó las coordenadas en las que iba a desarrollarse la política educativa, dejó un notable margen de ambigüedad en la interpretación de los objetivos de igualdad de oportunidades (Bonaf, 2003).

Estas discrepancias ideológicas se percibieron en el desarrollo legislativo posterior de los principios constitucionales del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza. Con la Ley Orgánica 5/1980 de 19 de junio, se regula el Estatuto de Centros Escolares, esta Ley señala en su artículo segundo que,

Uno. La educación en estos centros buscará el pleno desarrollo de la personalidad mediante una formación humana integral y el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales, así como la adquisición de hábitos intelectuales y de trabajo y la capacitación para el ejercicio de actividades profesionales. Dos. En la actividad ordinaria de los centros estará incluida la orientación educativa y profesional de los alumnos a lo largo de su permanencia en ellos y de manera especial al finalizar la escolaridad obligatoria y en los momentos de ejercitar sus opciones académicas (Ley Orgánica 5/1980 de 19 de junio).

Además, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación enuncia, en el Artículo primero.

1. Todos los españoles tienen derecho a una educación básica que les permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad. Esta educación será obligatoria y gratuita en el nivel de educación general básica y, en su caso, en la formación profesional de primer grado, así como en los demás niveles que la ley establezca.
2. Todos, asimismo, tienen derecho a acceder a niveles superiores de educación, en función de sus aptitudes y vocación, sin que en ningún caso el ejercicio de este derecho esté sujeto a discriminaciones debidas a la capacidad económica, nivel social o lugar de residencia del alumno.
3. Los extranjeros residentes en España tendrán también derecho a recibir la educación a que se refieren los apartados uno y dos de este artículo (Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio)

Según Gentile y Mayer, el “sistema educativo español está caracterizado por tener unos rasgos credencialistas, es decir, a un mayor nivel de educación suelen corresponder mayores y mejores oportunidades ocupacionales [...]” (Gentile y Mayer, 2009, p. 313).

En relación a la Acción Social en España, se identifican cuatro sistemas diferentes: Beneficencia pública, Asistencia Social, Seguros y seguridad social y Bienestar social (Las Heras y Cortajarena, 2014/1978). Según (Roldán, Giráldez, y Nogués, 2013), los Servicios Sociales en España ha atravesado cuatro etapas: La acción benéfico-asistencial (1945-1975), la Etapa de diseño de los Servicios Sociales (1976-1981), Etapa de desarrollo de los Servicios Sociales (1982-1992), Etapa de consolidación (1993-2008) y la cuarta etapa: un sistema amenazado (desde 2009) (Roldán, Giráldez y Nogués, 2013).

Durante la dictadura, se emana el Decreto de 17 de mayo de 1940 que reestructura la labor que desempeña el Auxilio Social de la FET de la JONS⁹¹ que realiza funciones de asistencia social. (Las Heras y Cortajarena, 2014/1978, p. 50).

En 1960 se constituye el Fondo Nacional de Asistencia Social y en 1967 (27 de noviembre) se reorganiza la Dirección General de Beneficencia integrándose sus funciones en la Dirección General de Política Interior y Asistencia Social, sin embargo la Beneficencia Pública sigue en vigor por medio de la Administración local y sus funciones son actualizadas con el decreto 1.385/1975. En 1973, esta Dirección, según el decreto del

⁹¹ Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista

17 de agosto, se configura orgánicamente con el organismo autónomo denominado Instituto Nacional de Auxilio Social estructurándose en tres subdirecciones generales: Política Interior, Población y Asistencia Social (Las Heras y Cortajarena, 2014 [1978], pp. 49-50)

En 1974 se creó la Dirección General de Asistencia Social del Ministerio de Gobernación. La Beneficencia Pública continúa en vigor a través de la Administración local actualizando sus funciones en julio de 1975 (Decreto 1.385 del 30 de mayo de ese año) (Las Heras y Cortajarena, 2014/1978).

Durante la transición democrática, la Dirección General de Asistencia Social del Ministerio de Gobernación en 1977 se adscribe a la Dirección General de Servicios Sociales del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. Además, con el real decreto-ley 38 de 1978 de 18 de noviembre queda el Instituto Nacional de Asistencia Social como organismo autónomo del Estado “para la gestión de servicios de asistencia social del Estado complementarios a los del sistema de Seguridad Social” (Las Heras y Cortajarena, 2014/ 1978).

A partir de la Constitución de 1978 en España se estructura el sistema de Servicios Sociales que marca un hito fundamental en la forma de concebir la protección social y en particular los Servicios Sociales (Roldán, Giráldez y Nogués, 2013, p. 63). En el Artículo 148.1.20 de la Constitución de 1978 se establece entre las competencias de las Comunidades Autónomas la Asistencia Social (Constitución Española, 1978). El desarrollo de las competencias en materia de Asistencia Social, recaen en las Comunidades Autónomas, a partir de la aprobación de las correspondientes leyes en materia de asistencia y servicios sociales (Consejo General de Trabajo Social, 2018).

En el artículo 50 se hace expresa alusión a los servicios sociales en relación con las personas de la tercera edad (Consejo General de Trabajo Social, 2018),

La Constitución Española establece en sus artículos 41, 139.1 y 149.1.1, la garantía de un "régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos y la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad"; así como "los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado" y la "igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Partiendo de una interpretación integradora de los artículos como el 1, 9, 10 y 14, en relación con el Capítulo III, del Título I, principios rectores de la política social y económica, presta atención a determinados colectivos, como juventud (Art. 48); disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales (Art. 49); tercera edad (Art. 50) y a la familia e hijos (Art. 39). De todo ello se desprende que sin los Servicios Sociales estos principios fundamentales quedarían vulnerados (Consejo General de Trabajo Social, 2018).

En 1980 el Consejo de Europa, define los servicios sociales como

[...] todos los organismos que tienen por misión aportar a una ayuda y una asistencia personal a individuos, a grupos o a comunidades al objeto de facilitarles la integración a la comunidad; se excluyen los servicios que se ocupan únicamente de asegurar cierto nivel de vida por medio de la atribución de prestaciones en dinero o en especie (Rubiol, 1985, p. 15)

A partir de 1976 inicia la etapa del desarrollo de los Servicios Sociales hasta 1981, durante este periodo, la transición democrática supuso también un cambio en las concepciones y formas de estructurar las prestaciones sociales de la etapa benéfico-asistencial anterior. “Se fueron desarrollando diferentes concepciones teóricas y políticas que giraban en torno a dos aspectos fundamentales: el derecho de cada ciudadano a tener cubiertas una serie de necesidades y la orientación hacia una universalización de los servicios [...]” (Roldán, Giráldez y Nogués, 2013, p. 68). La Etapa de desarrollo de los Servicios Sociales (1982-1992) “Es la fase de puesta en práctica de la prioridad política del modelo público de los Servicios Sociales” (Roldán, Giráldez y Nogués, 2013, p. 69).

La pretensión era que los servicios que había sido gestionado desde los sectores benéficos y asistenciales fueran, en el nuevo contexto democrático, concebidos como derechos exigibles y regulados en el contexto del sistema constituido. Esta universalización de los servicios sociales requería una legislación básica. Ya se habían emanado distintas leyes: Ley General de Sanidad, 1986; Ley Orgánica del Derecho a la Educación, 1985. Estos antecedentes eran claves para definir el nuevo Sistema Público de Servicios Sociales. (García, 1988).

Es así como en 1988 se crea el Ministerio de Asuntos Sociales “para tratar a los Servicios Sociales de forma diferenciada a otros ministerios y que supuso un cambio simbólico y representativo del creciente peso asignado a este pilar el Estado del Bienestar” (Marbán, 2009, p. 212). El Sistema Público de Servicios Sociales en España,

[...] pretenden oficialmente cubrir las necesidades sociales de la ciudadanía. Está configurado por prestaciones y servicios de la Administración del Estado, la Administración de las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Corporaciones locales (Ayuntamientos). Estos tres niveles administrativos responden a la organización del Estado Español en 17 Comunidades Autónomas, cada una con competencias en el ámbito de los Servicios Sociales (Consejo General de Trabajo Social, 2018).

Entre 1983 y 1985 “se dieron las primeras transferencias en materia de servicios sociales a las Comunidades Autónomas y aparecieron las primeras leyes en esta materia y se fueron sucediendo las primeras Leyes de Servicios Sociales en las Comunidades Autónomas hasta la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985” (Consejo General de Trabajo Social, 2018)

El establecimiento de las bases para el desarrollo de lo que ha venido a ser un nuevo sistema de protección al servicio del bienestar de la población madrileña fue posible, a partir de las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, modificada por las Leyes Orgánicas 10/1994, de 24 de marzo, y 5/1998, de 7 de julio y mediante la Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid⁹². El actual marco legislativo para Madrid en cuanto a Servicios Sociales es la Ley 11/2003 de 27 de marzo, que, vino a actualizar la norma básica que regulaba los servicios sociales en la Comunidad de Madrid, para responder a la realidad presente. (Comunidad de Madrid, 2003)

En estas leyes de Servicios Sociales, éstos se estructuran en dos niveles: *Servicios Sociales Generales*⁹³ que están dirigidos a toda la población, integran prestaciones

⁹² “La elaboración de esta ley se ha realizado a través de un proceso participativo, en el que han intervenido desde responsables políticos en el ámbito autonómico y municipal, a técnicos, entidades, asociaciones, profesionales y ciudadanos en general, respondiendo a la convicción de que la búsqueda del consenso social y político es fundamental cuando se trata de legislar en temas tan amplios y de tan importante repercusión social como son los que afectan a los servicios sociales.” (Comunidad de Madrid, 2003)

⁹³ “Reciben otras acepciones: Servicios Sociales de Base, Servicios Sociales Comunitarios, o Servicios Sociales de Atención Primaria. Entre sus objetivos están: informar y orientar sobre derechos y recursos (individuos, grupos, instituciones); realizar prevención e inserción social y familiar (personas y colectivos en situación de riesgo o marginación); prestar ayuda a domicilio (personas y familias que padecen situaciones que lo requieren); dar prestaciones de alojamiento y convivencia (personas que carecen de

básicas y específicas y *Servicios Sociales Especializados*⁹⁴ dirigidos a colectivos específicos de población (tercera edad, infancia, juventud, toxicómanos, personas sin hogar, etc.), y se relacionan con las necesidades personales y características grupales de los usuarios. (Consejo General de Trabajo Social, 2018)

En 1988 de mano del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Dirección General de Acción Social surge *El Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales*, que se creó

[...] para articular la cooperación económica y técnica entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, para colaborar con las Entidades Locales en el cumplimiento de las obligaciones que [...] han de llevar a cabo en relación con la prestación de Servicios Sociales constituyendo los fundamentos del sistema de asistencia y protección social en busca de la consolidación de una red de servicios sociales de gestión local, desde la perspectiva metodológica y técnica de la concertación y la cooperación entre administraciones (estatal, autonómica y local) (Consejo General de Trabajo Social, 2018).

A finales de los años ochenta, se empezó a prestar más atención al envejecimiento de la población en España, no sólo sobre los efectos sobre las pensiones, sino desde la importancia de su atención sociosanitaria con lo cual se aprobó a principios de los noventa el Plan Gerontológico. Para entonces, ya se contemplaban medidas como el complemento de pensión para pensionistas que estuvieran en situación de dependencia funcional, unidades específicas para coordinar servicios sociales y sanitarios, entre otros. Particularmente, en lo referido a las personas menores de 65 años con discapacidades, se considera como hito la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI) aprobada en

ambiente familiar idóneo). También incluyen prestaciones específicas a colectivos (infancia, juventud, tercera edad, mujeres, minorías étnicas, personas sin hogar, etc.). Se gestionan a través de los centros de servicios sociales y a través de centros comunitarios (centros de acogida, centros de día, centros ocupacionales, etc.) de las Corporaciones Locales; por lo que su responsabilidad depende, salvo excepciones, a la Administración Local” (Consejo General de Trabajo Social, 2018)

⁹⁴ “Estos servicios se organizan y gestionan en función de colectivos o sectores de población a los que van dirigidos: infancia, mayores, mujer, etc. La especialización se identifica con las diferencias de los usuarios por cuestiones de edad, sexo y otras características personales. Algunos equipamientos especializados en función de los/as usuarios/as son: centros de día para adultos, centros de día para menores, residencias, centros ocupacionales y centros de protección y residenciales, centros de inserción social, centros para personas discapacitadas, entre otros. La responsabilidad de este nivel de atención corresponde a la Administración Autonómica y Local” (Consejo General de Trabajo Social, 2018).

1982, aunque tales políticas carecieron de la suficiente dotación presupuestaria y falta de compromiso político, y en el caso de la LISMI se dio una orientación sesgada hacia las prestaciones de orden económico dejando de lado las políticas de integración sociolaboral o la supresión de barreras arquitectónicas (Marbán, 2009, pp. 107-108).

Este debate decantaría legislativamente con la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia de 2006 (Ley de Dependencia). Esta ley, tiene como antecedentes otras medidas legislativas que de una manera u otra venían atendiendo las situaciones de dependencia, como la Ley de Sanidad (1986), la Ley de Pensiones no contributivas (1990), la Ley General de Seguridad Social (texto refundido de 1994, TRLGSS), el Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Comunidades Locales de 1988, Leyes Autonómicas de Servicios Sociales y Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (2003) (Marbán, 2009).

Es con la Ley de Dependencia, que “se introduce un derecho universal para las personas dependientes, lo cual supone la extensión de un derecho social de carácter subjetivo y un respiro para las familias” (Marbán, 2009, p. 209). También, en los años noventa,

Las prestaciones de carácter no contributivo se incorporaron a la Ley General de la Seguridad Social con la Ley de Prestaciones no Contributivas (1990), mediante la cual se extendieron los beneficios de la Seguridad Social a todas las personas sin recursos que, por razones de edad, accidente o enfermedad, no pudiesen trabajar, aunque tampoco hubiesen cotizado suficientemente para tener derecho a las pensiones y otras prestaciones de carácter contributivo (Marbán, 2009, p. 212).

La atención a las personas que necesitan cuidados de larga duración por encontrarse en una situación de dependencia, fueron amparadas legislativamente con la Ley 39/2006 o Ley de Dependencia, siendo esto un avance en cuanto al fortalecimiento del Estado de Bienestar español, tal como se enuncia en el Libro Blanco de atención de las persona en situación de Dependencia:

En esta década, el Gobierno de España quiere dar un nuevo paso en la profundización del Estado del Bienestar y en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos mediante el desarrollo de un nuevo sistema de protección a las personas en situación de dependencia y a sus familias, convergiendo de esta forma con los Estados más avanzados de la Unión

Europea que ya nos han antecedido en dar una respuesta a estos problemas (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales & Instituto de Mayores y Servicios Sociales, 2004, p. 12).

En esos años noventa, en el contexto de la Comunidad de Madrid se estableció el Programa Ingreso Madrileño de Integración, dando de este modo los primeros pasos hacia un programa de renta mínima de inserción, RMI. Con la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid, se tiene el programa individual de inserción que se define como, “[...] una previsión de acciones cuya finalidad es evitar procesos de exclusión y favorecer la incorporación laboral e integración social” (Comunidad de Madrid, 2001). En el contenido de dicho programa se pueden incluir una o varias actuaciones como,

- a) Participación en programas de los servicios sociales dirigidos a la promoción personal o social y en programas de empleo, o en acciones de promoción, formación o reconversión profesional que determine la Consejería competente en materia de empleo.
- b) Acceso a servicios de salud, educación, formación ocupacional y empleo.
- c) Búsqueda de empleo adecuado.
- d) Escolarización de los hijos en los niveles educativos obligatorios, de conformidad con la legislación vigente. [...] (Comunidad de Madrid, 2001).

Esta política está a tono con lo dispuesto por el Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero, que reguló “para el año 2000 un programa de inserción laboral para trabajadores desempleados de larga duración en situación de necesidad mayores de cuarenta y cinco años, que combinaba medidas de empleo activas con pasivas” (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000) y el Real Decreto 781/2001, de 6 de julio, por “el que se regula un programa para el año 2001 de renta activa de inserción para trabajadores desempleados de larga duración mayores de cuarenta y cinco años.” (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001).

3.3.4 Políticas de vivienda y suelo relacionadas con la atención del chabolismo

En el artículo 148.1.3 de la Constitución Española de 1978 se estableció como competencia de las Comunidades Autónomas la Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y el desarrollo de las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio (el artículo 148.1.4). (Constitución Española, 1978). La Sentencia

Constitucional 61/1997 de 20 de marzo reconoció a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva y excluyente en este campo (Tribunal Constitucional, 1997)

España ha experimentado variaciones de la política de vivienda con el transcurrir de los años. Algunos autores identifican dos grandes etapas: la política de vivienda propia de la etapa franquista, y la del periodo democrático. Esta última a pesar de los sucesivos planes de vivienda, ha sido bastante homogénea durante más de treinta años. A estas dos etapas añaden una tercera, a partir de 2008, con el comienzo de la crisis inmobiliaria, cuando se empiezan a introducir nuevos instrumentos (Plan Nacional de Vivienda 2005-2008, Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, etc.) (Echaves y Martínez, 2014)

Puede considerarse que la primera medida de política de vivienda en España es la Ley de Casas Baratas de 1911 y con la Ley de 19 de abril de 1939, da un paso más en esta dirección, creando el concepto de vivienda protegida, que años más tarde, en 1963, se denominaría vivienda de protección oficial (VPO), dando lugar al original modelo social de política de vivienda en España (Van-Halen, 2016, p. 395).

La promoción pública de viviendas ha desempeñado un papel relevante, como dinamizador del mercado inmobiliario.

Desde 1938, con los primeros esfuerzos de reconstrucción nacional, en que se crearon los primeros promotores públicos (Dirección General de Regiones Devastadas, Obra Sindical del Hogar e Instituto Nacional de la Vivienda), el Estado ha contado con este instrumento, hasta el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas. La labor de estos promotores públicos ha sido fundamental para impulsar la vivienda protegida, especialmente en la década de los sesenta. Sus esfuerzos se centraron en la promoción de viviendas para venta, sin que existiera voluntad de construir parques públicos de viviendas en régimen de alquiler, como en los países de nuestro entorno. Además sus recursos beneficiaron a una amplia clase media que podía comprar, más que a los colectivos necesitados (Van-Halen, 2016, pp. 394-395).

Hasta mediados de los años setenta el Estado Central tenía competencias exclusivas en realojamiento y vivienda social, actuaciones que se incluían y financiaban en los Presupuestos Generales del Estado, ejecutándose a través de organismos estatales como el Instituto Nacional de la Vivienda. Con la transición democrática y la creación de las Comunidades Autónomas, con su respectivo traspaso paulatino de competencias en materia de vivienda y realojamientos, se dio un cambio en el panorama residencial (Lago, 2012).

En los años ochenta, la competencia de vivienda es exclusiva de la Comunidades Autónomas, y en 1984 “se encuentra en fase avanzada de transferencias, por el I.P.P.V.⁹⁵ a cada Comunidad Autónoma” (Comunidad Autónoma de Madrid, 1984, p. 65).

Debido a la necesidad de contar con grandes presupuestos para poder desarrollar programas de vivienda pública y eliminación de chabolas e infraviviendas, durante mucho años, la Comunidades Autónomas retrasaron la creación de planes propios de viviendas, por lo que dada las demandas de vivienda digna por parte de la población y la necesidad urgente de realojamientos, dicha iniciativa fue asumida por los Ayuntamientos (Lago, 2012).

Respecto a la evolución de la competencia dentro de la organización del Estado español, como señala Van-Halen (2016),

[...] nace a principios de siglo vinculado al Ministerio de Gobernación –pesan los problemas de salud pública, y sobre todo, de control social– y desde el inicio de los Planes de Vivienda se encarga a los Ministerios de Trabajo (1920-1957), Vivienda (1957- 1976), Obras Públicas (1977-1995) –con sus distintos apellidos de Urbanismo, Transportes y Medio Ambiente–, Fomento (1996-2003), Vivienda (2004-2009) y Fomento (desde 2010) (Van-Halen, 2016, p. 15).

Los instrumento por medio de los cuales se produce la intervención del Estado español en el mercado de la vivienda incluyen: “la regularización (fundamentalmente de los alquileres y del mercado financiero), ayudas indirectas (a través de incentivos fiscales a la compra o al alquiler) y ayudas directas (principalmente en la forma de préstamos cualificados, subvenciones y subsidiaciones)” (Van-Halen, 2016).

La implementación de las ayudas directas, dirigidas a la población de bajos ingresos, su implementación se da a través de los Planes de Vivienda. Los planes de vivienda han sido la principal herramienta de la política de vivienda,

[...] y desde luego la principal vía para entender la evolución de las distintas políticas. Aunque desde el punto de vista cuantitativo las ayudas directas (subvenciones y subsidiaciones) han cedido peso, en las últimas décadas, antes las ayudas fiscales –en los últimos siete años, las ayudas directas supusieron el 15% del gasto total del Estado en

⁹⁵ Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, adscrito al Ministerio de la Vivienda.

vivienda–, sin embargo permiten matizar adecuadamente la orientación de la política de vivienda (tipos de ayuda, beneficiarios, precios máximos) (Van-Halen, 2016, p. 14).

Se consideran dos hitos que establecen las fronteras en la clasificación de los planes de vivienda, uno es con la emanación de la Constitución Española de 1978 que eleva a rango constitucional el derecho a la vivienda (Art. 47) y con el mandato constitucional a los poderes públicos para que promuevan las condiciones necesarias para hacer efectivo dicho derecho en el nascente régimen democrático. Además, se establece que “la vivienda es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, aunque el Estado puede intervenir como responsable de la planificación económica general– obligará a gestionar los Planes de Vivienda a través de convenios.” (Van-Halen, 2016, pp. 14-15).

En la práctica, la política de vivienda se gestiona de forma coordinada entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través de convenios de colaboración, mediante los cuales el Estado aporta recursos que son gestionados por los gobiernos regionales (Van-Halen, 2016, p. 393).

El Primer Plan Nacional de la Vivienda 1956-1960 tuvo como objetivo construir 550.000, pero no logró materializarse. Desde entonces se han sucedido 11 Planes plurianuales de Vivienda –y algunos Programas anuales– hasta el vigente Plan. (Van-Halen, 2016, p. 393). En los años siguientes, a partir de los setenta, los planes de vivienda estuvieron relacionados con el programa de remodelación de barrios y a partir de los ochenta con los de realojamiento.

En 1982, “una vez constituido el nuevo equipo rector del MOPU, se iniciaron las primeras tareas para formular, a partir del programa electoral, una política de vivienda coherente con las directrices generales de un gobierno de izquierda” (Comunidad Autónoma de Madrid, 1984, p. 7). El Plan Cuatrienal de Viviendas 1984-1987, elaborado por Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, siendo aprobado por el Gobierno de la Nación en aplicación de la Política Económica General del Estado, incluyó cinco programas: a. Remodelación de Barrio (Real Decreto 1133/1984 de 22 de febrero), b. Rehabilitación mixta de patrimonio público, c. Convenios con Ayuntamientos, d. Viviendas para grupos sociales marginados y e. Viviendas para la satisfacción de demanda no estructurada (Comunidad Autónoma de Madrid, 1984).

El número de viviendas a construir en Madrid en el Programa de Remodelación para el total del cuatrienio (1984-1987) fueron 8.675 y 600 destinadas para los grupos sociales

marginados (Comunidad Autónoma de Madrid, 1984, p. 50). En el Plan cuatrienal se señalaba que la vivienda para los grupos sociales marginados, sería abordada

[...] primordialmente por los Ayuntamientos en colaboración con la Comunidad Autónoma. Deberá contemplar no solamente la construcción de las denominadas “casas bajas” en apoyo a las operaciones de Remodelación de Barrios de la capital, sino también una serie de medidas pormenorizadas que tiendan a la reinserción social de esos grupos humanos (Comunidad Autónoma de Madrid, 1984, p. 48)

En los aspectos presupuestales se menciona que para el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid,

[...] la promulgación por el Gobierno del Real decreto 1133/1984 de 22 de febrero, sobre actuaciones de remodelación y realojamiento en determinados barrios de Madrid y la inclusión de las promociones contempladas en el mismo en el Real Decreto de Transferencias traslada esta pesada carga financiera a la Comunidad de Madrid (Comunidad Autónoma de Madrid, 1984, p. 56)

El Programa de Remodelación, debido a su singularidad, llevó a un sobrecoste presupuestario de 1.395 millón por vivienda, que correspondía a los gastos adicionales que surgían, tales como la mayor superficie de las viviendas (10 metros cuadrados útiles más que las habituales), indemnizaciones por traslados, los derribos y eliminación de servidumbres, el mayor coste de la urbanización y del suelo, la construcción de albergues provisionales para alojar temporalmente a los afectados y las construcción de equipamientos. Las estimaciones económicas realizadas para cumplir con este Plan, en cuanto a la vivienda pública, debió ser incrementado en 12.058 millones de pesetas resultado de aplicar el sobrecoste inicial de 1.365 millones a las 8.675 viviendas por el Programa de Remodelación, este sobrecoste debía ser aportado por el Estado (Comunidad Autónoma de Madrid, 1984, pp. 56-57). El cumplimiento del Plan Cuatrienal conllevó “la asunción de los compromisos adquiridos por el Gobierno de la Nación para la culminación de la operación de Remodelación de Barrios” (Comunidad Autónoma de Madrid, 1984, pp. 56-57).

En 1984, se crea el Instituto de la Vivienda de Madrid, IVIMA como “un Organismo Autónomo Mercantil cuyo origen data del Decreto 54/1984 como consecuencia de la transferencias en materia de vivienda a las Comunidades Autónomas” (Páramo, 2008, p. 22).

En 1984, tras un amplio debate, la recién creada Comunidad Autónoma de Madrid asume el reto de continuar a través del IVIMA con la remodelación de barrios y propicia el Real Decreto 1133/84, que despeja cuestiones de legalidad de la orden comunicada y garantiza el final del proceso (Román, 2003).

Por su parte, el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1985-1988 sustituyó el Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid de 1963. Los objetivos generales que inspiran la redacción de este Plan General de Ordenación Urbana 1985-1988, se recogieron en la Memoria General que en ellos se ofrece, a modo de resumen, un análisis social y crítico y unas medidas de actuación basadas en la defensa de los intereses colectivos. Entre estos objetivos se encuentran,

Garantizar el “derecho a la ciudad” de los ciudadanos madrileños, impidiendo su expulsión forzada de las áreas centrales, consolidando el carácter de los barrios populares y defendiendo el derecho de la población a conservar en su localización tradicional la residencia y el trabajo.

Reequilibrar socialmente la ciudad, frenando los procesos que fomentan la segregación, corrigiendo las discriminaciones heredadas en el centro y la periferia, y, dentro de ésta, entre zonas privilegiadas y marginadas, modificando las tendencias urbanas que conducen al agravamiento de las desigualdades (Calvo, 1995, p. 230)

El Plan de Erradicación del Chabolismo en Madrid de 1993 no se desarrolló en los plazos establecidos debido a que no contó con el suficiente apoyo político ni económico (Nogués, 2010). A partir de 1997 se estimó conveniente satisfacer las necesidades de alojamiento para los madrileños que debido a sus bajos ingresos no podían acceder al mercado privado y que no se veían cubiertas con la Vivienda de Protección Oficial del Estado, la Comunidad de Madrid aprobó su propio Plan de Vivienda para el período 1997-2000, siendo financiado con recursos propios (Lago, 2012).

Dentro de este Plan de Viviendas se incluyeron las Viviendas de Integración Social (VIS) que se venían reclamando desde 1986 por el Ayuntamiento de Madrid a través del Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada de la capital para realojar a chabolistas gitanos (Lago, 2012).

La actuación administrativa de la Comunidad de Madrid en el ámbito de la vivienda se centró hasta 1997, en la

[...] ejecución y complementación de los planes aprobados por el Estado, que se articulaban fundamentalmente a la figura de la Vivienda de Protección Oficial. Sin embargo, a partir de entonces, la conveniencia de satisfacer las necesidades de vivienda de los madrileños, que no se veían cubiertas con la Vivienda de Protección Oficial, pese a su indudable relevancia, llevaron a la Comunidad de Madrid a aprobar su propio Plan de Vivienda para el periodo 1997-2000, el cual estaba financiado por recursos propios. Dentro de este Plan se incluyen las Viviendas de Integración Social (VIS) (Casanova, 2008, p. 196)

Con la Ley 16/1998, de 27 de octubre se crea el Instituto de Realojamiento e Integración Social, adscrito a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid. Según el Artículo 1 de esta Ley, fue constituido como un “[...] ente de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, de los previstos en el artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid” (BOCM, 1998, p. 4).

Entre las razones por las que se crea este organismo se encuentra la necesidad de contar con una entidad que ayude a los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid a resolver el problema del chabolismo, dado que es un fenómeno que los sobrepasa,

[...] pues no tienen en sus manos ni los recursos que se necesitan para proporcionar una vivienda, ni los medios adecuados para valorar el derecho que el chabolista tiene a la misma, ni en ocasiones la experiencia y capacidad técnica para facilitar la integración social de estas familias (BOCM, 1998).

Se buscaba una figura que heredara el trabajo que venía realizando el Consorcio de Población Marginada, ampliándose el ámbito de actuación para enfrentar el chabolismo y la infravivienda en toda la Comunidad de Madrid, retomando los aprendizajes y superando las limitaciones de la anterior entidad.

Se busca una organización eficiente en la gestión de los recursos, especialmente en la adquisición de viviendas, en su adjudicación, en el control y el seguimiento de las familias adjudicatarias de las viviendas, en la prestación de servicios educativos y de asistencia social, así como en todas aquellas tareas que le son propias, de modo que los fondos públicos cumplan en todo momento la función para la que fueron destinados. Estas características conducen a la figura de un ente de Derecho público como la organización que mejor se adapta a lo que se pretende (BOCM, 1998).

Posteriormente, el Plan de Vivienda de la Comunidad de Madrid (Plan 2001-2004),

[...] ejecutó 900 actuaciones de Integración Social, de entre ellas 500 de las cuales fueron a través de convenios con el Ayuntamiento, gestionados por el IRIS (Instituto de Realojamiento y Reinserción Social) y destinadas a chabolistas utilizando Viviendas de Inserción Social (Lago, 2012).

Las actuaciones de realojamiento desarrolladas en Madrid, se han

[...] desarrollado a partir del uso de Viviendas de Inserción Social (VIS) destinadas a personas procedentes de programas de integración. Son viviendas cuyo sistema de acceso es siempre en régimen de arrendamiento y nunca en propiedad. La duración legal del régimen de protección es de 25 años desde su calificación y nunca pueden ser descalificadas. Su promoción, su gestión y administración se realiza mediante convenios entre las distintas Administraciones Públicas. Son viviendas que nunca pueden sobrepasar los 130 metros cuadrados construidos (Lago, 2012).

La necesidad de vivienda adecuada por parte de la población de bajos ingresos no logró satisfacerse con la VPO, por lo que se vio la necesidad de contar con vivienda pública dispuesta para el alquiler social subvencionado, este tipo de vivienda se denominó vivienda de integración o inserción social.

Capítulo 4. El Programa de Remodelación de Barrios Madrileños

4.1 Introducción

El propósito principal de este capítulo es identificar los cambios sociales propiciados por la participación de los ciudadanos organizados en el movimiento vecinal que fue clave para materializar el Programa de Remodelación de Barrios, cambiando el enfoque de la intervención urbanística de los asentamientos informales precarios, a partir de la participación de nuevos actores sociales y estructurando otra forma de relación entre el Estado y los habitantes de estos lugares, durante el periodo de transición democrática y el surgimiento del Estado Social de Derecho en España.

Es así como se inicia con la descripción general del lugar y los actores del PRB. Se describe la controversia que surgió en torno a la intervención para expropiar el suelo y desalojar a los residentes de los núcleos chabolistas, a partir de un plan parcial. Luego se pasa a documentar la reacción de los vecinos que se organizan en el movimiento vecinal y posteriormente fundan las Asociaciones de Vecinos. Posteriormente, con la participación de otros actores especializados, logran detener la intervención jurídica y ganando el derecho a mantener su domicilio en el territorio en disputa, aunado que logran comprometer a la Administración en la construcción de un nuevo plan parcial, pero con la participación de los vecinos, se documenta que el PRB parte de una propuesta técnica de los arquitectos y abogados asesores de la Asociación de Vecinos.

Luego se describen los aspectos principales del contexto de la remodelación de Mesetas de Orcasitas: su fundación en suelo rústico-forestal y su consolidación parcial, la amenaza de desalojo a partir de los planes parciales, el surgimiento del movimiento vecinal y su formalización en la Asociación de Vecinos de Orcasitas para defender el derecho a una vivienda “aquí y ahora” y el proceso de remodelación vivido. Se analiza la articulación de los saberes legos y especializados en la materialización de este Programa.

Luego, se pasa a señalar estos aspectos en la remodelación de Mesetas de Orcasitas, particularmente se describen las interacciones de los primeros habitantes con los elementos ecológicos (tierra, agua, fauna) propias del lugar y la relación de los actores con otros actores sociales que favorecieron el proceso de fundación y consolidación de

este lugar-red. Esta relación se capta a través de los documentos escritos sobre ese territorio, así como los discursos de los actores que vivieron en ese espacio-tiempo, su trayectoria vital y los recuerdos que guardan sobre su modo de vida en el/los lugar/es, siendo llamativo que la tierra, convertida en barro, fue un elemento presente en su cotidianidad siendo un actante⁹⁶ que motivó muchas de sus acciones, así como las dificultades para el acceso al agua y otros elementos y recursos.

Seguidamente se ilustra la forma en que las personas recuerdan estos procesos, tanto el antes, cuando se funda el asentamiento precarios y como se fue mejorando parcialmente, así como el durante y después del proceso de remodelación. Se presentan los significados a partir de las narraciones de los protagonistas de estos procesos que transformaron el territorio. Estas narraciones permiten identificar los flujos de significados sociales y socio-ambientales de una generación a otra en el presente, que a su vez pueden ser determinantes de las perspectivas del lugar en el futuro y que marcan sus trayectorias vitales.

4.2 Descripción del lugar

Desde finales de la Guerra Civil en 1939, se presentó el éxodo campo-ciudad siendo Bilbao, Barcelona y Madrid las receptoras de esta población. Hacia finales de los años cincuenta, Madrid era una ciudad intermedia cuyo límite se extendían hasta Vallecas. A pesar de su tamaño, era la de mayor número de habitantes, debido a la recepción de la masiva migración que se presentó en esos años desde las zonas rurales de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura. Las personas venían en tren o camión desde estos lugares, se bajaban en la zona periférica de Madrid⁹⁷, que era rural, y allí construyeron asentamientos chabolistas constituyendo “un cinturón de miseria”.

[...] en la posguerra había hambre en muchos sitios de España [...], los poblados estaban con prácticamente hambruna. Después de la posguerra se deshizo todo, entonces la gente empezó a emigrar a las ciudades (Entrevista Trabajadora Social del Ivima. Febrero de 2018).

⁹⁶ En el sentido expuesto por Latour (2008).

⁹⁷ Desde San Blas desde la carretera de Barcelona a Campamento que es la carretera de Extremadura pasando por la carretera de Valencia, la de Andalucía y la de Toledo.

Entre 1948 y 1954 se anexiona a Madrid los términos municipales vecinos, tales como Vicálvaro, Vallecas, El Pardo, Aravaca, Fuencarral, Chamartín, Hortaleza, Barajas, Canilla, Carabanchel y Canillejas. Como se mencionó anteriormente, en muchos de estos lugares, se fundaron poblados chabolistas.

Paralelamente los propietarios de unos terrenos excluidos del mercado formal por las disposiciones del Plan General de Urbanismo del 41, que los califica dentro del anillo verde que debería abrazar Madrid, descubren una modalidad impensada de realizar beneficios. Es así como María Orcasitas, los hermanos Santos, promotores como Santa Lucía vende o alquilan pequeñas parcelas. Las autoridades se ven forzadas a mirar hacia otro lado ante su incapacidad manifiesta de ofrecer un alojamiento en condiciones a estos inmigrantes. Sólo cuando las proporciones que alcanza el proceso comienzan a preocuparles comienza una cierta persecución más formal que real. Las chabolas se levantan en una sola noche y la política de hechos consumados es prácticamente respetada por todos: las autoridades hacen que velan por el cumplimiento de su propia legalidad y los nuevos vecinos, con la colaboración de los ya establecidos en el lugar y la complicidad del municipal de turno, van ampliando de noche los límites del primitivo poblado (Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche, y Velásquez, 1989, p. 30).

4.3 Los actores

Entre los actores del PRB se encuentran los vecinos, la Administración, los constructores-promotores y los propietarios del suelo. Además de los denominados “animadores sociales” que incluye a los sacerdotes obreros, los estudiantes universitarios, activistas organizados en partidos u organizaciones políticas y los profesionales vinculados a través de las Asociaciones de Vecinos o las organizaciones políticas (Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche y Velásquez, 1989).

A mediados de los años cincuenta, los denominados sacerdotes obreros vienen a las parroquias ubicadas en la periferia “y se unen con el pueblo”. Así se tiene que en la parroquia del Buen Pastor estaba el sacerdote Juan Gabriel Rosseu, en la parroquia del Pozo del Tío Raimundo el padre Llanos, en la Parroquia de Palomeras Altas con Carlos Jiménez y en la parroquia del Tío Pío, Fabián. Estos sacerdotes, se empiezan a plantear que los universitarios podrían aportar al mejoramiento de estos asentamientos y de hecho muchos de estos universitarios junto a algunos arquitectos y los vecinos edificaban

viviendas un poco mejores. (Entrevista a abogada de la Asociación de Vecinos de Palomeras en los años sesenta, realizada en 2017).

Por ejemplo, en 1956 el Padre Llanos, unido a estudiantes y un arquitecto hicieron un tipo de vivienda baja que tenían un patio pequeño, dos habitaciones y una cocina. Como esta labor de autoconstrucción la hacían los domingos, les llamaron “los domingueros”. Además, construyeron una escuela, una guardería y la iglesia en el Pozo del Tío Raimundo. Este proceso de autoconstrucción, más técnico, permitió una cierta mejora de las viviendas y del sector, sin embargo, seguían careciendo de las conexiones formales a los servicios públicos. Esta situación no sucedió en todos los asentamientos, sino en alguno de ellos, por ejemplo, en San Blas, Hortaleza y Fuencarral.

Con el transcurrir de los años, las familias fueron haciendo mejoras en las viviendas y en el núcleo barrial; sin alcanzar una cobertura regulada de los servicios urbanos completos⁹⁸ (alcantarillado, electricidad, agua y recolección de basuras), ni el asfaltado de las calles, además carecían de equipamientos sociales en el sector, tales como escuelas y centros de salud. Por ejemplo, Había dificultad para acceder al agua en la periferia madrileña, las familias buscaban el agua en fuentes lejana, la compraban al aguadero que la traían en carros tirados por burros, la extraían de algunos pozos y en los años sesenta había un suministro esporádico a través de tanques enviados por el Ayuntamiento (Entrevista habitante de Mesetas de Orcasitas, realizada en 2017).

En estos barrios a pesar de haber un entramado social y cultural, los espacios culturales y de ocio eran pocos. Se recuerda que en los barrios de las familias obreras había fútbol, mientras que en los núcleos chabolistas con mayor número de población gitana, había flamenco: “en las zonas donde había gitanos siempre había flamenco, por supuesto” (Entrevista activista en el movimiento vecinal en los años setenta, realizada en 2015)

Algunos profesionales, los abogados, buscaron abrir despachos adjuntos a las parroquias para ejercer y atender las necesidades jurídicas de la población de los barrios periféricos. Las parroquias también contrataron a asistentes sociales con el fin de propiciar un mayor conocimiento de las necesidades sociales de las familias (Entrevista abogada Asociación de Vecinos, realizada en 2016). Entre las necesidades sociales detectadas se tiene que,

⁹⁸ “Se considera que una vivienda dispone de servicios urbanos completos cuando la vía en que está localizado el edificio que la alberga dispone de calzada completa, saneamiento y alumbrado” (Castells, 1986, pp. 195)

por ejemplo, “en Vallecas había un 80% de mujeres analfabetas... que no sabían ni siquiera firmar” (Entrevista abogada Asociación de Vecinos, 2016).

Hacia 1966 en Madrid empieza a haber un gobierno más tecnócrata y comienzan a “darse cuenta que la capital no puede permitirse el tener más de 30.000 chabolas alrededor de todo Madrid” (Entrevista abogada de la Asociación de Vecinos, 2017).

La transformación informal de Madrid, y la ampliación de su perímetro urbano por parte de los vecinos, hizo ver que los núcleos chabolistas no se encontraba tan lejos del centro de Madrid, sino que eran una zona más de la ciudad. Esto llevó a ver el potencial de estos terrenos, por lo que se intentó desalojar a los residentes a través de la figura de los planes parciales.

4.4 El proceso de remodelación

Los suelos periféricos de la ciudad, van ganando mayor centralidad. Con el Plan General de Ordenación Urbana de 1963 se cambia la calificación del suelo de la periferia declarándolo urbanizable, apareciendo la expectativa de las plusvalías y surge una avalancha de planes parciales que ponen la atención sobre los antiguos poblados chabolistas bajo el pretexto de sanear la ciudad, agrandar viales, mejorar el entorno urbano, detrás de lo cual se encuentra como consecuencia el desalojo de los chabolistas con indemnizaciones precarias (Casanova, 2008).

Uno de los primeros Planes Parciales es el de 1963, desde su aprobación hasta que se empieza a dar la ejecución del mismo pasan unos años. En esos años, los pobladores de los asentamientos precarios empiezan a ver que esto les va a afectar de forma directa y se organizan a mediados de los años sesenta. Por ejemplo, Vallecas, a pesar de estar en la periferia, se habían acercado más la ciudad, razón por la que se empezó a valorizar el suelo costando en relación a otras zonas de la periferia de Madrid. A partir de esto, el suelo empezó a ser de interés para la Administración que planteó recuperarlo, para ello emanó un plan parcial denominado el Plan Parcial de Edificación Abierta del Puente de Vallecas en el que se decía que en “Vallecas había una población extraña y difícil de erradicar” (Entrevista miembro de la Asociación de Vecinos de Palomeras, octubre de 2016). Planes similares se plantearon para Mesetas de Orcasitas y otros núcleos.

Esta amenaza de desalojo generó alarma entre los residentes y a la vez fue el catalizador de la organización del movimiento vecinal pro defensa del derecho a la vivienda, lo que posibilitó la creación de la primera Asociación de Vecinos en 1968 (Entrevista Arquitecto de Orevasa, julio de 2016), posteriormente, entre 1969 y 1975, se crearon las demás Asociaciones⁹⁹. Para el caso de Palomeras,

En el año 68 el barrio no había avanzado, tenía lo mínimo para vivir, no había transporte, no había sanidad, no había colegios por la zona salvo algún privado, pequeñitos que daba las clases en su casa o que daba las clases en un local bajo y la situación era paupérrima. Toda la gente estaba trabajando en la construcción o estaba trabajando en las fábricas de la zona de Villaverde, la zona de Vallecas o de alguna otra zona de Madrid y digamos era una población muy activa que había venido de Andalucía, que había venido de Extremadura que había venido de las dos Castillas, de Castilla La Mancha, muchos de Toledo, muchos de Cuenca (Entrevista directivo Asociación de Vecinos de Palomeras, octubre de 2016).

La creación de las Asociaciones de Vecinos fue posible a partir del asesoramiento jurídico dado por los abogados que ejercían desde los locales adjuntos a las parroquias y el acompañamiento de otros profesionales en terreno (arquitectos, maestros y asistentes sociales) (Entrevista abogada de Asociación de Vecinos de Palomeras, julio de 2016).

Dado que en esos años debido a la represión, se prohibía hacer reuniones, las parroquias se convirtieron en un espacio de encuentro de los vecinos que se reunían allí sintiendo mayor protección¹⁰⁰ y es ahí, a partir de la contingencia de la Ley de Asociaciones, que se crea la primer Asociación de Vecinos, que estaba conformada por la Asamblea, directiva, delegados y base social. En el caso de la Asociación de Vecinos de Palomeras Bajas, se logró reunir a “unas 20 personas con un objeto muy concreto que era la defensa de los vecinos” (Entrevista abogada de Asociación de Vecinos de Palomera, julio de 2016). Estas Asociaciones fueron posibles gracias a la participación de diversos actores,

[...] por una parte sacerdotes comprometidos con como vivía la gente, por otro lado que estábamos comprometidos para ayudar a que aquello no pudiera continuar y por parte del gobierno empezaban a plantearse una política de planes parciales para echar a esa gente [...] entonces las reivindicaciones que empezamos a hacer con las Asociaciones, con la de Palomeras bajas [...]. Las primeras luchas que planteamos fueron los planes parciales,

⁹⁹ Para un análisis más detallado de las Asociaciones de Vecinos de Madrid y las reivindicaciones por ellas adelantadas, véase Castells, 1986, pp.227-295.

¹⁰⁰ El amparo se daba a la luz del Concordato.

los planes parciales lo que hacían era echar, expulsar otra vez a la gente que llevaba ahí viviendo casi 20 años desde los años 45, 46, 50 hasta los años 67, 68 y planteamos que no podían echarles que ellos habían construido esa parte de la ciudad que habían conseguido que allí llegara la luz, llegara el agua, llegaran los transportes después de muchas polémicas (Entrevista abogada de Orevasa, julio de 2016).

Las Asociaciones de Vecinos se crearon al amparo de la Ley 191/1964, de 24 de diciembre de Asociaciones; conocida comúnmente como la Ley Fraga. En estos años, surgen también la Ley General de Educación de 1970 (Ley Villar Palasí) y la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora de la Seguridad Social de 1972.

El enfoque de caridad y beneficencia continuó durante esos años para atender las necesidades sociales de los pobres. La situación de pobreza era paliada con las ayudas caritativas realizadas por algunos sacerdotes de la Iglesia católica afín al Régimen quienes repartían leche en polvo entre los niños pobres, donada por el gobierno americano. De igual modo, las mujeres de la alta sociedad madrileña visitaban ocasionalmente el sector y repartían ropa de segunda mano, cuando realizaban actividades de evangelización entre los niños y mujeres (Entrevistas varias vecinos de Meseta de Orcasitas, 2017).

A nivel sanitario existían dos sistemas paralelos, uno era la sanidad de la seguridad social para los trabajadores con contrato, quienes incluían en la cartilla a su esposa e hijos. El otro, la cartilla de la beneficencia (“la cartilla de pobres”) eran para los desempleados o empleados sin contrato. Las familias gitanas tenían más dificultad para acceder a la salud porque sus trabajos eran informales y las mujeres gitanas tenían mucho más dificultad para acceder, como lo explica una de ellas,

[...] una cartilla era para los niños, sino tenías hijos nada, o estabas con tu padre o con tu marido, pero si tu marido no tenía un trabajo que estaba afiliado a la seguridad social tú no tenías nada (Entrevista mujer gitana del PRB, 2016)

Dado que durante la dictadura estaba prohibido realizar reuniones masivas, los primeros años del movimiento vecinal en los años setenta fueron reuniones y asambleas realizadas con presencia policial o de forma clandestina. Estas reuniones se realizaban en las parroquias de los barrios, con el apoyo de los sacerdotes obreros: “las Asambleas que se hacían en la parroquia, se hacían con la policía delante [...] todas las gestiones que se hacían si tenían algo de enfrentamiento con el ayuntamiento y tal, se tenían que hacer un

poco clandestinamente” (Entrevista directivo Asociación de Vecinos de Palomeras, octubre de 2016).

A partir del final de la dictadura y el proceso de transición democrática se crearon las condiciones para un mejor despliegue de este movimiento social, que contó con el apoyo de otros actores sociales, tales como los denominados *curas rojos*¹⁰¹, estudiantes universitarios y profesionales comprometidos con las causas sociales, además de partidos de izquierda clandestinos. Según lo describe una trabajadora social funcionaria del Ivima en esos años, parte del equipo institucional que intervino en este proceso,

[...] los barrios en Remodelación partieron de un movimiento vecinal, de la Coordinadora de Barrios y de las Asociaciones de Vecinos que estaban en la zona de la periferia y fueron los que a través de movidas y reivindicaciones consiguieron que en tiempos de la UCD¹⁰² se firmara el Plan de Remodelación de Barrios (Entrevista trabajadora social del Ivima. Febrero de 2018).

Además de esto, habían otros profesionales preocupados por las condiciones de pobreza en que vivían las familias de los núcleos chabolistas, estos profesionales crearon el Centro de Investigación y Documentación Urbana y Rural conformado por “un amplio grupo de profesionales (abogados, arquitectos, asistentes sociales y enseñantes)” (CIDUR, 1976) asesoraron y colaboraron con las Asociaciones de Vecinos.

Las movilizaciones urbanas generaron el movimiento asociativo vecinal a finales de la dictadura franquista y los primeros años de la transición hacia la democracia. Hacia 1968 se funda la primera asociación de vecinos en Palomeras Bajas¹⁰³. Hacia 1977 se legalizaron un total de 60 asociaciones de vecinos, después de casi diez años de movilizaciones a favor de viviendas dignas y de infraestructura urbanística decente. (López De Lucio, 2003). Este tipo de manifestaciones habían sido prácticamente inexistentes antes de esos años.

Según Nogués (2010), la conciencia obrera que existía en los barrios favoreció la percepción de que los vecinos formaban parte de un movimiento ciudadano más amplio, las reivindicaciones que en un primer momento se centraron en la mejora de las

¹⁰¹ También denominados “sacerdotes obreros”.

¹⁰² Unión Centro Democrático

¹⁰³ Una gran parcelación marginal de infraviviendas ubicada al sureste de Madrid en el distrito de Puente de Vallecas y que actualmente corresponde al Barrio Madrid Sur construido entre 1989 y 1998 (López De Lucio, 2003)

condiciones de vida en los barrios de casas bajas autoconstruidas fue cediendo paso a reivindicaciones de carácter más general en torno a la vivienda y los servicios del barrios. Cuatro elementos fueron clave en esta reivindicación: 1. La voluntad de permanecer en el lugar, siendo conscientes que es el barrio el que ha agregado valor al suelo, 2. El arraigo a un espacio que es considerado como propio, 3. Buscan traer la ciudad al barrio y 4. Reivindicación del derecho a una vivienda digna. El movimiento vecinal logró detener las expulsiones previstas en los planes parciales y les permitió permanecer en los barrios (Nogués, 2010, p. 110).

Dada la presión del movimiento vecinal, representado a través de las Asociaciones de Vecinos, en 1979 se pone en marcha el proceso de remodelación de barrios, gracias a la Orden Comunicada el 24 de mayo. Sólo cinco años después, en 1984, alcanzará el rango de decreto-ley. Este Programa de Remodelación de Barrios construyó cuarenta mil viviendas en 28 barrios con una inversión pública superior a los 220.00 millones de pesetas (Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche y Velásquez, 1989).

La Orden Comunicada retomaba la propuesta que había sido presentada por la Coordinadora de Barrios al Ministerio en febrero de 1979, meses antes de su promulgación. Entre los puntos que se incluyeron se encontraban, entre otros, la elaboración de censos de ocupantes de los barrios a remodelar, siguiendo el criterio de residencia para precisar quiénes serían los adjudicatarios de las nuevas viviendas, aplicación de los módulos de vivienda social y no de Vivienda de Protección Oficial para contener los precios de forma que fuera accesibles, permitir la aportación del suelo a quien dispusiera de él, con el objeto de abaratar el precio final, adoptar como marco jurídico de referencia la disposición transitoria primera del Real Decreto Ley 31/78 y bajo las condiciones de financiación de los Reales Decretos 2960/76 y 2218/76. (Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche, y Velásquez, 1989, p. 63) (Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, 2002). En relación al pago de la vivienda, la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, FRAVM, señala:

En síntesis, lo que los beneficiarios de la remodelación deben pagar se reduce al 5% del valor total de la vivienda como aportación inicial, un 20 % con un interés anual del 5% y un anticipo sin interés del 75 %. En concreto, para una vivienda de 85 m² útiles (100 m²

construidos) al módulo¹⁰⁴ vigente en 1986: 3.895.300 pts., con amortización a 35 años (50 para pensionistas y viudas con hijos). La subvención alcanza el 20% del valor de la vivienda (el 30% para pensionistas y viudas), la aportación inicial es de 155.812 pts. (ninguna para pensionistas y viudas) y la cuota mensual a pagar es de 4.469 pts. en la mayoría de los casos (2.611 pts. para pensionistas y viudas) (Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, 2002).

La construcción de viviendas en el PRB inició bajo responsabilidad financiera y operativa del MOPU, luego lo asumió la Comunidad de Madrid a partir del traspaso de competencias con la creación de las Comunidades Autónomas. La remodelación no sólo se dio en la zona de chabolas, sino también requirió derribar viviendas en ruinas que había sido construida en la posguerra. Con toda la destrucción de Madrid resultado de la Guerra Civil se había construido viviendas mínimas, viviendas de contingencia. Estas casas fueron construidas por la Obra Sindical del Hogar, era muy pequeñas y tenían deficiencias de equipamientos. También fue necesario derribar algunas viviendas de los Poblados dirigidos, los poblados mínimos y las Unidades Vecinales de Absorción. (Entrevista trabajadora social del extinto Ivima. Febrero de 2018).

[...] más que nada porque eran espacios, según qué terrenos se trazaba la remodelación y entonces afectaba o no afectaba a pisos no sólo eran chabolas porque había que urbanizar, había que hacer un barrio más homogéneo, un barrio con servicios (Entrevista trabajadora social del extinto Ivima. Febrero de 2018).

La Administración municipal es otro actor, que junto al movimiento vecinal y las constructoras fueron artífices del PRB. Los constructores, debido a que a mediados de los años setenta se había derrumbado estrepitosamente la tasa de actividad del sector de la construcción y se había perdido el 50 por ciento de empleo en este ramo, estaba pidiendo a la Administración la construcción de viviendas con el ánimo de salir de la crisis y aumentar el empleo (Entrevista estudiante afín al movimiento vecinal, realizada en noviembre de 2015).

En las negociaciones con el movimiento vecinal, la Administración aceptó sus propuestas y sentó un marco de actuación, y el de su implementación, sentándose con dirigentes

¹⁰⁴ “El precio de la vivienda se fija aplicando el precio del m2 construido vigente para las viviendas sociales de promoción pública (VPP) en el momento de la finalización de la obra. El anexo del Real Decreto 1133/1984 se convirtió en el instrumento que fijaba, en la práctica, el módulo para cada promoción. El precio del módulo podía variar desde las 34.347 pts. de la UVA de Vallecas (distrito de Villa de Vallecas) hasta las 22.777 de la Meseta de Orcasitas (distrito de Usera)” (Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, 2002).

vecinales y técnicos propuestos por ellos para realizar el diseño de una operación de reforma urbana y vivienda social de gran envergadura, sin embargo, dada el marco jurídico inestable de la Orden Comunicada, se dio un tira y afloje entre los actores implicados y la Administración no planteó constituir un auténtico patrimonio público de vivienda que atenuara las características de mero valor de cambio a costa del valor de uso estricto que debiera tener una vivienda social (Nogués, 2010, pp. 112-113).

Dada la complejidad y el tamaño de la operación se requería una intervención de la Administración “en materia de expropiación del suelo, promoción de nuevas viviendas y adjudicación de éstas. Inicialmente este papel lo asume el Ministerio de Obras Públicas para posteriormente, a partir de 1983, con la creación de la Comunidad de Madrid pasar a hacerlo el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA)” (Casanova, 2008, p. 200).

El PRB intervino en 28 barrios de vivienda en ruina y asentamientos precarios. De acuerdo con la clasificación propuesta por (Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche y Velásquez, 1989), se abordaron los barrios de autoconstrucción y los barrios de promoción oficial. Los barrios de autoconstrucción (casitas bajas, chabolas, etc.), los más característicos de la remodelación, se distinguen de los barrios de promoción oficial (UVAS, Poblados de Absorción, Dirigidos, Mínimos, Agrícolas). Entre los primeros se encuentran también los de mayor número de población y se dividen en dos subgrupos: uno, los barrio-pueblo, que están conformados por población inmigrante, y, dos, los barrios margen habitados principalmente por minorías étnicas, y otras familias expulsadas de la ciudad formal. Entre estos barrios pueblo estarían los de tamaño medio (El Pozo, Meseta, Cornisa) y los grandes, básicamente Palomeras. (Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche y Velásquez, 1989).

Los barrios de promoción oficial se pueden dividir en dos grupos. Uno, el chabolismo oficial, que corresponde a albergues provisionales los que terminaron por ser permanentes, y, dos, los barrios de promoción oficial (San Blas y Poblado Dirigido de Orcasitas) que surgieron durante el desarrollo de la política de vivienda social del régimen. (Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche y Velásquez, 1989). A continuación, la Tabla 3, se presenta la síntesis de los barrios de la remodelación, teniendo en cuenta dicha clasificación.

Tabla 3. Barrios de la Remodelación

REMODELACIÓN DE BARRIOS (38.792 viviendas)	BARRIOS DE AUTOCONSTRUCCIÓN DE (22.439 viviendas)	BARRIOS DE PROMOCIÓN OFICIAL (16.353 viviendas)
<u>Barrios-pueblo:</u> Barrios de casitas bajas y/o chabolas fruto de los sucesivos asentamientos de población expulsada de las zonas rurales más pobres y desfavorecidas (Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía).	1. Palomeras 2. Pozo del Tío Raimundo 3. Meseta de Orcasitas 4. Cornisa de Orcasitas 5. Fontarrón 6. Marquesa de Amboage 7. San Pascual. La Alegría	
<u>Barrios marginales:</u> Asentamientos de grupos sociales a quienes su pertenencia étnica o situación de desarraigo abocan a la marginalidad más extrema.	8. Pinar de Chamartín 9. El Carmen 10. Santa Petronila 11. Las Carolinas 12. Roger de Flor	
Poblados Dirigidos (PD) y Obra Sindical del Hogar (OSH)		13. San Blas I (OSH) 14. San Blas II (PD) 15. Poblado Dirigido de Orcasitas 16. San Fermín (OSH) 17. Zofío (OSH)
<u>Chabolismo oficial:</u> Poblados Mínimos (PM), Unidades Vecinales de Absorción (UVA), Poblado Agrícola y Poblado de Absorción de Orcasitas, colonias.		18. Los Cármenes. Caño Roto (PM) 19. Pan Bendido (UVA y PM) 20. UVA de Vallecas 21. UVA de Villaverde 22. P.M. de Vallecas 23. Santa Ana de Fuencarral 24. Almendrales 25. Orcasur 26. Canillejas
En los años 90 y sin concluir aún, la REMODELACIÓN DE TETUÁN	27. Ventilla 28. Valdeacederas	

Fuente: Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, 2002.

En 1980 se tienen 20.486 viviendas iniciadas; pero en 1981 se da una desaceleración con tan sólo 1.994 viviendas iniciadas, para posteriormente ir remontando a 2.984 en 1982 y 4.211 en 1983. En 1984 se presenta un impasse resultado de la falta de entendimiento entre el recién constituido Gobierno regional madrileño y la Administración central (ambos socialistas), sobre quién debía soportar, a partir de ese momento, el coste de la operación, en ese año no se inicia la construcción de ninguna vivienda. En 1985 se inician otras 2.970 y en 1986, 2.590. El Ministerio socialista busca endosar la financiación de la remodelación a otra administración, la autonómica, con el fin de librarse de la carga económica. El pulso se despejara con la promulgación del Decreto ley (R.D. 1133/1984, de 22 de febrero), la operación de remodelación, la que hasta entonces había estado sustentada endeblez jurídica de la Orden Comunicada de 1979- (Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche y Velásquez, 1989; Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, 2002)

4.4.1 El censo de los barrios en remodelación

En la realización de los censos de los barrios del PRB participaron distintos actores y entidades, de acuerdo a la forma de organización social del vecindario. Así, por ejemplo, en Palomeras el censo fue coordinado por la Asociación de Vecinos (Entrevista miembro de la Junta Directiva de la Asociación de Vecinos de Palomeras, 2016) y en un asentamiento del Distrito de Vallecas, inicialmente el censo lo realizó una trabajadora social adjunta a la Parroquia (Entrevista trabajadora social adjunta a un Parroquia, 2015). En general,

[...] la mayoría de los censos los habían hecho las Asociaciones de Vecinos, pero nosotros lo que hicimos fue revisar censos, ver si todo estaba legal y colaborar con ellos, participar en reuniones de Asociaciones con la misma gente, porque era un movimiento muy grande. Unos tenían su casa en propiedad, otros no tenían su casa en propiedad, [...], habían hecho la chabola, otros sí que tenían un piso [...] (Trabajadora Social del Ivima. Febrero de 2018).

El censo oficial del Programa de Remodelación de Barrios fue realizado por la Delegación de Vivienda y se cerró definitivamente en mayo de 1980. Quedaron por fuera de los beneficios de la remodelación numerosas familias que compraron la vivienda después de esa fecha o porque vivían en régimen de alquiler. Según Orevas, la Administración no se había comprometido a hacer nuevos proyectos para estas familias afectadas. Los hijos

de los propietarios, que habían formado segundas familias y continuaban viviendo en la casa de los padres, han sido excluidos del censo, se les adjudicará un piso, "siempre que las familias estén constituidas como tales antes de mayo de 1980" (Castilla, 1983).

Según cálculos de Orevasa, un 10% de la población quedó fuera de la remodelación, lo que supone que unas 1.200 familias no estarían incluidas. Los afectados alegan que el censo de mayo de 1980 no fue conocido por los vecinos hasta noviembre de 1982, y se quejan de la falta de previsión. "La coordinadora", afirman, "no ha tenido en cuenta que en estos barrios se renueva alrededor del 10% de las familias todos los años" (Castilla, 1983).

4.4.2 La creación de OREVASA

En Vallecas, la búsqueda de una alternativa urbanística, económica, financiera llevó a que se pensara en la creación de una Sociedad Anónima que a pesar de no tener ningún tipo de poder, tenía la capacidad de hablar con todas las administraciones (Nacional, Autonómica y Municipal), cumpliendo con funciones de coordinación y veeduría. Esta sociedad es Orevasa, empresa mixta de Ordenación y realojamiento de Vallecas, S.A.. Como señala un antiguo miembro de esta Sociedad, se "decía, tú expropia, tú organiza, tú construye, tú financia, tú no sé qué y nosotros estamos aquí con el ojo visto para que se haga todo esto de una forma coherente y eso es Orevasa" (Entrevista miembro de Orevasa, 2016)

En el Consejo de Administración de Orevasa participaron por igual los representantes de la Administración y de la Coordinadora Vecinal que agrupaba a 11 asociaciones de vecinos (Casanova, 2008). Como lo señala un miembro de esta organización,

Éramos, que yo fui también consejero, éramos veinte consejeros de los cuales diez eran por parte de la administración, eran funcionarios de la Administración de los distintos departamentos y diez eran por representación vecinal y de esos diez vecinales había seis que cada uno representaba a las Asociaciones de Vecinos y éramos cuatro técnicos, dos abogados y dos arquitectos que habíamos colaborado con las Asociaciones de Vecinos en todo en este proceso y que fuimos también elegidos por los propios vecinos (Entrevista miembro de Orevasa, Julio de 2016).

Cuando se constituyó Orevasa, una condición era que,

[...] los consejeros no cobraban nada ni por dietas ni por salarios, voluntario totalmente, los de la Administración tendrían su sueldo, porque ellos trabajaban en la Administración, pero por parte de los vecinos, cero. Dos, que los técnicos que participamos aquí en este tema de Orevasa nos auto-incompatibilizábamos para hacer proyectos aquí [...] en la fase de la remodelación, cero, pero yo ahí no participé como arquitecto, participé [...] en negociación, en llevar el control de obra, en no sé qué, pero era todo un trabajo voluntario (Entrevista a arquitecto Orevasa. Julio de 2016).

4.4.3 Las fases de Programa de Remodelación de Barrios

Lo que hizo el Programa de Remodelación en 1979, a través de la Administración, fue expropiar el suelo, pagando por él a los propietarios y construyendo nuevas viviendas para los vecinos, a la vez que derribaba las chabolas y construía nuevos barrios que conformaron unos de los distritos más dinámicos de Madrid. Las Asociaciones de Vecinos buscaron a sus equipos de arquitectos. Uno de ellos menciona: “yo calculé una vez que en Madrid habían participado unos 100 arquitectos o una cosa así, como de ese orden” (Entrevista a arquitecto de la remodelación de Palomeras, 2016).

Castells identifica tres fases de esta transformación: Fase 1: Autoconstrucción y mejoramiento inconcluso; Fase 2: Amenaza de desalojo por el Plan Parcial en beneficio de operaciones inmobiliarias privadas para clases más solventes; Fase 3: Defensa del asentamiento urbano y exigencia de una operación urbana en beneficio de los vecinos. (Castells M. , 1986). Por su parte, otros autores a finales de los ochenta señalan que,

Sin duda la deuda social ha sido en buena parte liquidada, o está en vías de serlo y se rematará cuando finalicen las últimas viviendas. Sin duda se trata de la más grande operación de redistribución de rentas del suelo que se ha dado no sólo aquí, sino seguramente también en otras latitudes. Una aportación generosa de recursos públicos que ha procurado viviendas con un estándar muy superior a las de su entorno inmediato, con una arquitectura de mejor calidad y con unos barrios que si ahora desentonan, no es por estar sumidos entre el barro y las grietas, sino por la amplitud de los espacios públicos o la abundancia de dotaciones (Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche y Velásquez, 1989, p. 64)

La participación vecinal se mantuvo durante el desarrollo del Programa de Remodelación de Barrios, diversos autores coinciden en que la clave que explica el éxito de esta intervención fue la articulación entre el movimiento vecinal organizado a la Administración y los técnicos diseñan las viviendas y los nuevos barrios. Los vecinos

participan en la elección de los técnicos, el diseño de las viviendas, el control de las obras y la elaboración de censos de vivienda y locales (Casanova, 2008; Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche y Velásquez, 1989). También la Asociación de Vecinos “consiguió que los propios trabajadores de esos barrios, que eran obreros de la construcción, pudieran estar en las obras de sus propias casas” (Entrevista sociólogo aliado del movimiento vecinal, noviembre de 2015).

En este proceso hubo innovaciones como la construcción de un gran parque, en el que se enterraron los escombros de las viejas chabolas, creando montañas artificiales con estos desechos, este Parque se conoce con el nombre de Parque del Cerro del Tío Pío. Castells (1986) señala que el Programa de Remodelación de Barrios, a partir de la reivindicación de los vecinos,

[...] transforma la lógica del desarrollo urbano de Madrid en dos aspectos fundamentales. Por un lado, en el hecho de que el Estado asume la renovación urbana de un tejido periférico y degradado en beneficio de sus propios habitantes, reconociendo el derecho a la ciudad de aquellos que la urbanizaron incluso en contra de la legalidad existente. Se rompe así el proceso especulativo típico de numerosos asentamientos marginales en que las invasiones de terreno son utilizadas para valorizar un espacio que después es cedido a la promoción inmobiliaria privada. Más concretamente: en el caso de Orcasitas se obtiene, para obreros de la construcción y sectores extremadamente populares y de bajo nivel de ingresos, un nivel de equipamiento urbano muy superior al de la mayoría de los barrios de clase media de Madrid. Por ejemplo, 35 niños por aula en el colegio nacional, es decir, una proporción muy inferior a la existencia en la mayoría de los colegios privados de clase media de Madrid (Castells, 1986, pp. 271-272).

Este proceso, entonces, llevó a que los asentamientos informales resurgieran como barrios planificados: De zonas periféricas pasaron a ser parte de la ciudad. Estos barrios, además de contar con viviendas diseñadas con altos estándares arquitectónicos e infraestructura colectiva a tono con los mejores desarrollos urbanísticos, contaron con la intervención de las entidades públicas responsables de las competencias en salud, educación y servicios sociales, durante los primeros años del Estado de Bienestar español.

4.5 Otros barrios remodelados

Hacia 1989 cuando se iba concluyendo la remodelación de los 28 barrios, se incluyeron 14 barrios más (chabolismo oficial) en el PRB: Caño Roto, Comillas, Entrevías, Viña Entrevías, General Ricardo, Villaverde Cruce, Almendrales, Fuencarral A y B, Ventilla, Alto del Arenal, Canillas y la UVA de Hortaleza. El proceso de remodelación de estos barrios tardó muchos años, en algunos casos hasta más de veinte. Hacia 2010 ya habían sido remodelados 12 de ellos, quedando pendientes la UVA's de Hortaleza y Canillas. Entre los argumentos que se expusieron en la tardanza en el proceso de remodelación, el director del Ivima de la época señaló que “la carga de trabajo y al tiempo que se tarda en resolver los juicios contra los moradores que no tienen contratos de propiedad, los cuales no tienen derecho al realojo” (Abdelrahim, 2010).

4.6 La remodelación de Meseta de Orcasitas en contexto

Los primeros pobladores que llegaron a Orcasitas lo hacen antes de la Guerra Civil. Antes de 1936 había algunas casas diseminadas principalmente por lo que hoy es el parque de Pradolongo¹⁰⁶. Estas familias se ubicaron en ese lugar, que no corresponde con la Meseta, porque era la zona más cerca al límite con la ciudad, es decir con Usera que era el final de Madrid (Entrevista fundador de Orcasitas, diciembre de 2017).

Después de la Guerra Civil, 1939, debido a la hambruna que se presentó en los pueblos y campos, muchas familias emigraron hacia las ciudades capitales, especialmente hacia Madrid, estas familias se ubicaron en la periferia a partir de la compra o alquiler de parcelas a terratenientes. La ubicación espacial de los migrantes y la construcción de chabolas está relacionado con su lugar de procedencia. En Orcasitas, que está localizado entre las carreteras de Toledo y Andalucía, se asentaron muchas familias andaluces, los primeros pobladores invitaron al lugar a parientes y amigos, “hubo un efecto llamada por zonas, por ejemplo, hay muchos andaluces en la zona de Orcasitas, [...], porque estaba cerca de la carretera de Andalucía” (Entrevista trabajadora social del MOPU. Febrero de 2017)

Estas familias pudieron construir sus improvisadas chabolas gracias a que existía una ley, no escrita, que,

¹⁰⁶ Este parque era considerado como una zona verde desde el Plan General de 1947.

[...] que hicieron en tiempo del franquismo, era que si la casa por la mañana estaba abierta, [...] levantada, no se tiraba, entonces trabajaban toda la noche, los primos, los vecinos [...] y levantaban la chabola como fuera, el caso es que tuviera techo, entonces ahí se iban quedando y ahí se iba adosando otra y se iba adosando otra y se iba adosando otra [...] eso fue la verdad un trabajo de solidaridad (Entrevista trabajadora social del Ivima. Febrero de 2017)

4.6.1 El suelo, el agua y la fundación de asentamiento

La transformación del territorio donde se fundó Mesetas de Orcasitas ha sido espectacular. En 1946, tal como se observa en la Figura 2 prácticamente no existían viviendas en el lugar.



Figura 2. Orcasitas, 1946. Fuente: Instituto de Estadísticas Comunidad de Madrid. Nomenclallos.

Meseta de Orcasitas se fundó en la llanura que bordea Madrid por el sur. El nombre proviene de la sensación que tuvieron los fundadores del asentamiento de encontrarse en una meseta. De igual modo, el lugar estaba delimitado por dos carreteras. Como se menciona en un relato, al hacer alusión al antiguo asentamiento, antes de la remodelación:

[...] nuestro barrio anterior de casas bajas y chabolas se asentaba en una cuña o franja de terreno estirada hacia Madrid entre dos corredores o carreteras, la de Andalucía y la de Toledo [...] pero nuestro barrio, nuestras casitas, quedaban a suficiente distancia de ambas rutas y pasaban desapercibidas (Asociación de Vecinos de Orcasitas, 1997, pp. 17-18)

El suelo, soporte físico de Orcasitas, corresponde a tierras llanas del sur de Madrid, al otro lado del río Manzanares. Se encuentra ubicado alrededor de los 600 metros de altitud. La composición del terreno causó problemas de cimentación porque está compuesto de

arcillas grises y marrones que se intercalan con vetas carbonatadas y margosas, y también se intercalan con arena fina y compacta (Asociación de Vecinos de Orcasitas, 1997). Estas características del suelo tendrán que ver con la presencia del barro, como un elemento ecológico presente constantemente en la vida cotidiana de los residentes del lugar. Como señala un poblador que llegó en 1956,

[...] estos barrios no tenían alcantarillado, no existía el hormigón, pavimento no había en las calles, era barro y encima donde vivíamos los pobres en esta periferia, la tierra eran arcillas expansivas [...] donde cuando llueve tiene que estar quince días sin llover para que más o menos se pueda andar, en esas condiciones era como vivíamos [...] (Entrevista fundador de Mesetas de Orcasitas, diciembre de 2017).

El conseguir el suelo no conllevaba el derecho a construir. El vendedor no explicitaba esto y el comprador, lo compraba aun

[...] a sabiendas de las limitaciones, en la confianza de que existía una cierta y connivente tolerancia, que oscilaba según el momento. Orcasitas aún no pertenecía a Madrid y todavía no había surgido el prurito de la erradicación del chabolismo [...] (Manzano, Orcasitas, 1979, p. 625)

Este urbanismo de tolerancia acercaba estos terrenos al casco urbano e iba potenciando una jugosa operación de revalorización del suelo. A partir de esta perspectiva, los grandes propietarios reservaban para ellos extensas parcelas, aquellas con mejor ubicación, próximas a las vías de comunicación. De hecho, las calles de acceso se mantenían a su nombre y no hacían cesión de las viales (Manzano, 1979, p. 625).

Esto preservaba su posición mayoritaria en la propiedad y facilitaba una eventual expropiación de los pequeños dueños en el momento oportuno. Momento que hubiera llegado de no mediar la fuerza efectiva que significó la Asociación de Vecinos de la Meseta (Manzano, 1979, p. 625)

En 1955, ya se ve la acción edificadora de los fundadores, tal como se aprecia en la Figura 3. Estos migrantes no sólo venían de Andalucía, sino también de Extremadura y lo que hoy es Castilla-La Mancha, es decir, desde los municipios de Toledo, Cuenca, Albacete y Ciudad Real¹⁰⁷. Los hombres que se asentaron en este territorio laboraban como obreros

¹⁰⁷ En esa época en España no existían las Comunidades Autónomas. Las Autonomías surgen en los años ochenta con la llegada de la democracia.

de la construcción, mientras que algunas mujeres se desempeñaban en el servicio doméstico.



Figura 3. Orcasitas, 1956. Fuente: Instituto de Estadísticas Comunidad de Madrid. Nomenclallos.

Meseta de Orcasitas, en la tipología propuesta por Rodríguez et al. Corresponde con un barrio de autoconstrucción, cuya población activa se componía por «trabajadores cualificados y no cualificados de la industria y construcción», con predominio de la construcción y sus industrias subsidiarias (Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche y Velásquez, 1989).

4.6.2 Las chabolas, casitas bajas y la carencia de equipamientos e infraestructura

Las primeras chabolas que autoconstruyeron los inmigrantes pioneros en Mesetas de Orcasitas, se edificaron en el suelo que compraron a los terratenientes quienes sólo les daban un documento de compra-venta, sin llegar a legalizar la propiedad. El tamaño de los terrenos variaba de acuerdo a la capacidad monetaria del comprador, así podrían encontrarse personas que compraban 200 metros cuadrados de tierra en los que destinaban buena parte de ella en la construcción de la vivienda y el resto lo empleaban como lugar de cría de algunos animales (aves de corral).

Con el transcurso de los años, dado el crecimiento vegetativo de la población, debido a los matrimonios de los hijos, este terreno se iba subdividiendo para construir otras chabolas, por eso cuando se hizo la medición del tamaño de las viviendas hacia 1974, se encontraron que éstas tenía 22 metros, siendo un terreno cedido de padre a hijo para que este autoconstruyera una chabola (Entrevista fundador de Orcasitas, 2017).

Las características de la vivienda variaron con el paso del tiempo, en una descripción realizada a finales de los años setenta se menciona,

El tipo de vivienda generalizado en los núcleos espontáneos de Orcasitas es de una planta, en pocos casos de dos, con muros de carga de ladrillo de medio pie de espesor, enfoscados y sin ningún tipo de aislamiento. La cimentación es somera, cuando existe. Otro tanto puede decirse de los solados; en muchos ejemplos, los baldosines se asientan directamente sobre la tierra compacta, lo que motiva unas humedades aparatosas. La cubierta suele ser de tejas o de fibrocemento, a una o dos aguas, sustentadas por simples armadura de rollizos de madera o cerchas elementales. Los materiales [...] aprovechado de derribos [...]. En los exteriores predomina la cal como acabado. La superficie media es de 23 metros cuadrados, pero se dan notables oscilaciones por debajo y por encima de la media (Manzano, 1979, p. 626)

En esos años, debido a las características del medio físico y de la vivienda, las personas se enfermaban frecuentemente, especialmente los niños y niñas,

[...] estaba siempre enferma, nosotros estábamos siempre enfermos [...] al haber un montón de humedad. Teníamos dos habitaciones una cocina muy chiquitita un dormitorio donde dormían mis padres y nosotros dormíamos los tres en otro dormitorio, los tres juntos y pues eso un montón de humedades (Entrevista residente fundadora Mesetas de Orcasitas, marzo de 2017).

Había poco acceso al agua, lo más común era abastecerse de fuentes lejana que estaban en la carretera de Andalucía, a un kilómetro y medio de distancia. Era común que a los chicos mayores los padres les acondicionaran unas carretillas con cántaros para llevar el agua de la fuente a la chabola. También se aprovisionaban comprándola al aguatero que la traía al barrio en un carro tirado por burros. A mediados de los años sesenta el Ayuntamiento de la época mandaba carro tanques con agua.

Después de los aguadores, entre los años 1960 y 1963 empezaron a venir tanques de agua del Ayuntamiento. El servicio no era periódico, ni fijo, ni capaz [...]. Iban algunos días, a determinadas horas. Por lo tanto, coexistían con los susodichos aguadores. El agua de los tanques ya era gratuita, pero esa alternativa provocaba tensiones en la «colas» que habían de formar los vecinos para cubrir tan primaria necesidad (Manzano, 1979, p.627).

Debido al poco acceso al agua, las personas no podían bañarse con mucha frecuencia, esto hacía que los niños no pudieran asearse a diario, sino cuando había disponibilidad de

agua. En el invierno el agua era mucho más limitada. Como menciona un primer residente,

[...] nos hemos empezado a bañar (duchar) cuando ya éramos mozos, cuando ya nos íbamos a trabajar y nos íbamos por nuestra cuenta a Embajadores a las duchas, antes ¿cómo te ibas a bañar? y en invierno, si por las mañanas tenías que romper el hielo de los cubos que tenías de cuando llovía cogías el agua de la lluvia y rompías por la mañana el hielo para lavarte los ojos, ¿dónde te ibas a bañar, sino tenías para hacer tus necesidades? (Entrevista residente fundador, diciembre de 2017).

Durante varios años no contaron con luz en las viviendas: “y no había luz nos iluminábamos con carburo, carburo que se veía así blanquito, pero era carburo lo que había” (Entrevista mujer residente fundadora de Mesetas de Orcasitas, marzo de 2017), ni alcantarillado. En 1959 logran que el alcantarillado llegue al barrio y hacia 1965 se instalaron fuentes públicas. La primera,

«Fue la que nos concedió el cura; digo nos concedió porque a él engancharon el agua por las buenas, sin tener que pagar. Entonces puso una fuente con la llave de paso dentro de la parroquia, y cuando no estaba conforme con el comportamiento de sus feligreses, cortaba la llave» (Vecino de Orcasitas en Manzano, 1979, p. 627).

El transporte público llegó hasta 1960, sin embargo, era muy irregular con una sola línea de autobuses que pasaba lejano de Meseta, iban por la carretera de Andalucía pasando por San Fermín, por lo que surgieron unas camionetas piratas que en las horas punta trasladaban a los trabajadores a la plaza de Legazpi, donde podían tomar la línea de metro, si perdía la camioneta pirata o el bus, o si necesitaran ir al centro en otro horario tenía que hacerlo andando tres kilómetros de distancia, que era lo que implicaba llegar a Legazpi. Para eludir el barro, las personas iban por la vía del tren, lo que ocasionó la muerte de seis vecinos de Orcasitas. Otra empresa, organizó en ese año un servicio de camionetas más periódico, pero inseguro. Se generó una competencia entre las empresas, finalmente coexistiendo ambas (Manzano, 1979, p. 628).

En 1961 se creó un ambulatorio en las casas bajas, medianamente cerca a Mesetas de Orcasitas,

[...] pero un ambulatorio que no tenía wáter para el público [...] porque aquí no existía el alcantarillado, era con pozos negros [...]. Ese ambulatorio servía a la población de

Orcasitas [...], todo Orcasitas, no solamente la Meseta (Entrevista fundador de Mesetas de Orcasitas, 2017).

En el lugar se encontraban algunos pequeños negocios, tales como peluquería y bares. En estos espacios las personas se reunían a hablar de los problemas del asentamiento: las basuras, la falta de agua, entre otros. El sector tenía un gran problema con las basuras, dado que el Ayuntamiento no las recogía, aunque les cobraba la tasa por recolección, tasa que se negaron a pagar. La recolección de esta basura la hacía los campesinos de huertas cercanas de los pueblos de la periferia (Getafe y Leganés) quienes la recogían en el verano para hacer abono.

4.6.3 La caridad y la beneficencia pública

Las familias de Meseta de Orcasitas, al igual que las otras familias pobres obreras que vivían en los asentamientos y barrios precarios de la periferia madrileña, eran objeto de la acción caritativa de la Iglesia y de la beneficencia pública durante los años cincuenta, sesenta y setenta. Las señoras de las clases altas, a través de la Iglesia, regalaban ropa y zapatos de segunda mano a las mujeres y juguetes a los niños en noche vieja, también se repartía leche en polvo donada por el gobierno norteamericano durante la era desarrollista española.

Desde la institucionalidad de la época, la educación estaba regulada por la Iglesia Católica. Había un vínculo estrecho entre los institutos de ayuda y la Iglesia. Un poblador recuerda que en los años setenta existía la Delegada de Suburbios y es ella quien trae a un maestro a una escuela del lugar,

[...] nos traen a un pederasta que era para que se regenera que acababa de salir de la Cárcel y era de la Institución Social Conde Duque de Veragua de Rehabilitación Social este señor causa estragos con los niños de la Escuela, que monopolizaba la iglesia, donde llega a nuestros oídos y yo me voy a poner una denuncia a la comisaría [...] esto salió en los periódicos, aquellos se formó un escándalo, en el setenta y cuatro (Entrevista fundador de Mesetas de Orcasitas, Febrero de 2017)

En esos años no había ambulatorio, ni hospital cerca, por lo que cuando había una emergencia de salud era difícil que las personas salieran del lugar o que una ambulancia o taxi entrara al núcleo, debido a que no había una carretera adecuada y las personas para

no enterrarse en el barro caminaban por las carrileras del tren¹⁰⁸, para no hundirse en el barro. Los pobladores recuerdan que incluso en 1960 una mujer dio a luz en la vía del tren, pues su esposo, junto a otros que la llevaban en brazos, no pudo conseguir a tiempo un taxi para trasladarla a un hospital (Entrevista fundador de Orcasitas).

El ambulatorio de la seguridad social estaba en la Puerta de Toledo, a varios kilómetros de Meseta de Orcasitas. Debido a la carencia de equipamientos de salud, había problemas para vacunar a los niños, aunque los que iban a la colegio eran vacunados allí (p. ej. La vacuna contra la viruela).

En los años cincuenta no se contaba con una ambulatorio, ni escuela en lo que hoy corresponde a Meseta de Orcasitas. Sin embargo una vez al mes venía a la Iglesia Maris Stella (ubicada en lo que hoy es el Parque de Pradolongo) un médico “para tratar a pobres”. Por otra parte, algunos niños podían ir al Colegio que estaba allí mismo, al lado de esta “Iglesia Rota”, aunque debía caminar un buen trayecto para llegar allí y en invierno se dificultaba el acceso al lugar, como menciona una mujer que estudió en esa Escuela en 1952:

Pues entonces yo iba al colegio Maris Estela que es el colegio de la Iglesia rota que llaman [...] mis padres vivían en Orcasitas, ellos estaban de alquiler, y allí al colegio con las botas [...] porque en el invierno era así y nada pues se pasaba mal entonces [...] estuve María Estela hasta los 14 años (Entrevista residente fundador, diciembre de 2017).

También, por entonces, un hombre fundó una improvisada “escuela” en una chabola, por lo que los padres le pagaban para que les enseñara a leer a sus hijos. Este señor,

Don Ramón era un hombre muy culto, pero que estaba mal de la cabeza, [...] tenía una habitación que le servía de cama, de alcoba, en una pared pintaron una pizarra con cemento y teníamos derecho a tener silla una vez al día, ósea tenía como unos tableros [...] y como odiaba a las mujeres puso un tablero en la puerta para que no entraran las madres nunca, yo me dio un miedo un día y le dije a mi madre yo no quiero volver y ya me sacó de esa escuela. Aquí no había escuela [...] (Entrevista residente fundador, febrero de 2017).

Las familias que querían que sus hijos continuaran sus estudios de secundaria, debía ir a los Institutos localizados en Usera, a tres kilómetros de la Meseta, como era jornada en la mañana y en la tarde, si un niño quería asistir debía caminar 12 kilómetros diarios,

¹⁰⁸ La línea que salía de la Estación de Delicias a Portugal: Madrid-Lisboa

trayecto que la mayoría terminaba por no hacer (Manzano, 1979, p. 629). En esa época los niños y adolescentes que iban a la escuela a tan larga distancia, sin contar con el cuidado de un adulto, se exponían a muchas situaciones de riesgo.

Era común que los niños, niñas y adolescentes salieran a trabajar a muy temprana edad y que apenas cursaran los estudios primarios. Los niños trabajaban como aprendices en obras de construcción y en talleres, por su parte, las niñas trabajaban en servicio doméstico.

Nada, me puse a trabajar, me faltaba un mes para los catorce, pero es que además, los hijos de los obreros en esa época como por poco que aprendiéramos ya sabíamos más que nuestros padres, a nuestros padres ya les parecía que sabíamos mucho, porque la mayoría de los padres de nuestra época lo más que llegaban a saber era hasta multiplicar, dividir prácticamente no sabía ninguno, entonces yo a los doce años ya tenía el certificado de estudios primarios, que era el mínimo que te exigían para ir a algún trabajo (Entrevista residente fundador, febrero de 2017).

Las niñas también trabajaban a temprana edad, algunas incursionaban en la fábricas de artículos de cuero como aprendizas, o los padres las vinculaban al servicio doméstico en las casa de las familias del centro de Madrid, contando para ello con la intermediación de las religiosas de Cáritas que las recomendaban,

[...] ya con 14 años me puso a servir, primero me puso en una fábrica pero como vio que en la fábrica no se ganaba mucho dinero, pues me pusieron a servir, [...] servir es estar interna en una casa todo el día, pero es que yo dormía en la casa, porque mi madre, yo ahora lo entiendo, por la necesidad, pos si yo la tengo a esta interna me ahorro la comida, la cena, el desayuno y encima me trae el sueldo íntegro, ¿sabes?, entonces me puso a servir (Entrevista mujer residente fundadora Mesetas de Orcasitas, abril de 2017).

4.6.4 La Asociación de Vecinos de Mesetas de Orcasitas

En 1968 se crea la Asociación de Vecinos de Orcasitas¹⁰⁹, siendo legalizada en 1971¹¹⁰, a partir de esto los afiliados pudieron reunirse sin temor a ser encarcelados, dado que durante la dictadura estaban prohibidas las reuniones de más de tres personas. Uno de los objetivos de la Asociación era el mejoramiento del barrio, la Asociación buscaba

¹⁰⁹ En el sector más amplio de Orcasitas también se fueron fundando las Asociaciones de Vecinos de Meseta, Orcasur, Poblado y Almendrales.

¹¹⁰ Esta gestión la ayudó a realizar un “cura ultra”, el resto de Asociaciones tardaron más tiempo en ser legalizadas.

especialmente conseguir conexiones domiciliarias de agua, alcantarillado y asfaltar las calles (Entrevista primer Presidente de la Asociación de Vecinos de Meseta de Orcasitas, diciembre de 2017).

Es en 1970 cuando se logra el suministro regular del agua canalizada, ésta fue la causa inmediata del nacimiento de la Asociación de Vecinos de la Meseta (Manzano, 1979). Este mejoramiento fue posible gracias a que en ese periodo hubo “gente que aglutinó y que fue capaz de formar bloques de solidaridad para reivindicar las mejoras” (Entrevista trabajadora social del extinto Ivima. Febrero de 2018).

[...] cuando nace la Asociación de Vecinos en el 70 nuestro objetivo era tener agua en las casas, que hubiera alcantarillado, que las calles que eran de tierra pues llegara el hormigón y pudiéramos sacar a un enfermo a la carretera o a una parturienta en vez de tenerla que sacar entre dos hombres fornidos, por nido a la sillita de la reina que llaman, la mujer sentada en una silla y entre dos hombres cogiéndola para sacar digamos a donde no había barro porque allí no entraban ni las ambulancias ni los taxis (Entrevista expresidente de la Asociación de Vecinos, diciembre de 2017).

Durante estos años, dado el proceso de industrialización de Madrid, los hombres laboraron en las fábricas ubicadas en el sector de Villaverde, tales como Barreiros Disel, Marconi y Gran Eléctrica. En 1975 la urbanización informal ha propiciado un acelerado crecimiento del asentamiento, como se aprecia en la Figura 4, sumado a que ya para ese año se aprecia el Poblado Dirigido y los Poblados Mínimo, Agrícola y de Absorción. Al construirse estos poblados se amplió la oferta educativa contando con la presencia de más colegios como el Velásquez y la Virgen de África. Toda Orcasitas tenía una gran extensión siendo comparable a la ciudad de Cuenca.

Las mujeres tuvieron un papel decisivo en el movimiento vecinal, porque los hombres no permanecían en el asentamiento durante el día dado que salían a trabajar a las fábricas, también eran ellas las que más sufrían las consecuencias de las malas condiciones del barrio, tales como no tener agua para bañar a sus hijos o no tener dónde calentarles. A pesar de este protagonismo, las mujeres no tenían voto en las Asambleas de la Asociación debido a que no tenía el carnet de asociadas, el asociado era su esposo. Esta situación les impedía participar en las votaciones, sumado a que prácticamente no tenían voz. En la sociedad madrileña de la época de dictadura, las mujeres estaban subordinadas y tuteladas por los padres y esposos (Entrevista abogada asesora de la Asociaciones de

Vecinos, 2017). A partir de la acción de la Asociación de vecinos se consiguen algunas mejoras como la instalación de la electricidad, aunque no se contaba con alcantarillado, ni con equipamiento social.

Los líderes de la Asociación reconocen que el movimiento vecinal fue gracias a la participación de las mujeres, pues eran ellas las que participaban en las marchas y plantones frente a las entidades de vivienda, para presionar por la consecución de una vivienda. A pesar de esto, en las Asambleas eran excluidas de las votaciones y muchas veces ni siquiera tenían voz, tal como lo recuerda una vecina: “las mujeres iban a la reunión, a las asambleas pero había alguna que hablaba y le decía el marido: tú calla, tú cállate que tú no sabes decir, las callaban los maridos (Entrevista mujer fundadora Orcasitas, marzo de 2017). Tal vez por esta situación, hacia 1974 crearon la Asociación de Mujeres de Orcasitas, aunque siguieron participando de la Asociación de Vecinos y con el paso de los años se asocian con iguales derechos que los hombres.

Hacia el final de la dictadura algunos líderes de la Asociación de Vecinos fueron intimidados para que no continuaran con la reivindicación, aun así, permanecieron en la ciudad continuando la lucha por la vivienda. Uno de ellos mencionó que debido a amenazas, un alto funcionario de la ciudad le dijo: “váyase usted de Madrid que no puedo garantizar su seguridad” (Entrevista Presidente Asociación de Vecinos de Mesetas de Orcasitas, 2017).



Figura 4. Orcasitas, 1975. Fuente: Instituto de Estadísticas Comunidad de Madrid. Nomenclátor.

4.6.5 El conflicto sobre el suelo y la Memoria Vinculante

Previamente, en 1971, se había dado inicio a la controversia en torno al suelo donde se edificó Mesetas de Orcasitas. El conflicto se dio entre la Asociación de Vecinos de la Meseta de Orcasitas, la Gerencia Municipal de Urbanismo y la propietaria de terrenos de la zona, María Orcasitas, cuando la Gerencia aprobó el plan parcial que expulsaría a las familias del barrio por el sistema de expropiación, sin que esto afectara a los terrenos de la propietaria. Ante esta situación los vecinos emprendieron dos tipos de acciones, la legal en la que fueron asistidos por el profesor de derecho administrativo Eduardo García Enterría y, la otra, la adopción de medidas de fuerza que obligaran al Ministerio de la Vivienda y la Gerencia de Urbanismo a reconocerles el derecho a permanecer en el barrio, dado que consideraban que el terreno se había valorizado por su permanencia en el lugar durante veinte años (Asociación de Vecinos de Orcasitas, 1997).

En abril de 1971 en el Boletín de la Provincia, entre otras disposiciones, planteaba el Plan Parcial de Remodelación de Orcasitas, los vecinos pensaron que se trataba del arreglo de las calles, por lo que se presentaron en la Gerencia Municipal para informarse y a partir de la presión de la Asociación, les mostraron los documentos del Plan. En la Memoria del Plan decía que

Las características de la zona eminentemente social, y la existencia de numerosas chabolas, aconsejan una actuación fraccionada que haga posible la acción expropiante y al mismo tiempo la ejecución de la urbanización sobre lo ya expropiado, lo que facilitaría el asentamiento de la población ubicada en el sector, sin necesidad de desplazamientos temporales (Manzano, 1979, p. 632).

En un primer momento, el movimiento vecinal logró que no los expulsaran del lugar, que no se dieran los desalojos. Es así como logran

La paralización de los planes parciales, eso legalmente, ósea quedan en suspenso y entonces a partir de ahí tomando oxígeno, es cuando dicen y ahora y ahora ¿qué hacemos?, vamos a plantear una alternativa (Entrevista Arquitecto asesor de la Asociación de Vecinos, 2017).

Debido a que la Gerencia Municipal de Urbanismo afirmó que no podía garantizarles nada de lo que se afirmaba en la Memoria del Plan, la Asociación de Vecinos en una asamblea de abril de 1973, que en principio fue prohibida por la autoridad local, tomó la decisión de que se llevara la causa ante el Tribunal Supremo y buscó la asesoría del

abogado García Enterría que defendió la tesis del carácter vinculante de las Memorias de los planes. En diciembre de 1977 el Tribunal Supremo dicta sentencia que sanciona a favor de los vecinos (Manzano, 1979) Esto sentó jurisprudencia y quiere decir que a partir de aquella sentencia toda memoria de un plan, tanto urbano como urbanístico, hay que cumplirlo porque vincula (Entrevista Presidente Asociación de Vecinos, 2017)

Entre las claves del movimiento vecinal se señalan el fuerte vínculo vecinal (“Aprendimos que uno por uno estábamos derrotados de antemano, pero que unidos como un batallón y peleando con decisión y con inteligencia éramos invencibles”), teniendo como objetivo el barrio, “los intereses de todos o de la mayoría” y el método fue la Asamblea (Asociación de Vecinos de Orcasitas, 1997). La Asociación de Vecinos, entre 1970 y 1980, realizó una Asamblea todos los miércoles con una media de 200 vecinos asistentes y ahí se decidían las cosas, también estaban los delegados de calle. Además, la asesoría de los profesionales externos fue catalizador del proceso,

[...] estuvieron los abogados laboristas que hasta dieron su vida por nosotros, [...] arquitectos y abogados que pusieron sus conocimientos al servicio de los pobres, nosotros sin ellos no habríamos ido nunca a ninguna parte, éramos gente bien intencionada, pero los conocimientos eran escasísimos (Entrevista expresidente Asociación de Vecinos, 2017).

4.6.6 De las casitas bajas y chabolas a las viviendas en altura

Mesetas de Orcasitas, núcleo de infravivienda, se encontraba situado entre el Poblado Dirigido¹¹¹ y los Poblados Mínimo, Agrícola y de Absorción, que le rodeaban (Gobierno de España y Universidad Politécnica de Madrid, 2010). El Poblado Mínimo, que había sido construido por el Ministerio de la Vivienda durante la dictadura, se encontraba en ruina, razón por la cual tuvo que ser derribado y se construyó nuevamente por el gobierno estatal (Entrevista arquitecto Programas de Remodelación de Mesetas de Orcasitas, 2018).

¹¹¹“En 1959 nace el “Poblado Dirigido” de Orcasitas, con 2.964 viviendas sobre las 3.385 previstas. Los vecinos son habitantes de las zonas chabolistas y de otras zonas próximas con el común denominador de ser gente humilde y de escasos recursos económicos”. (Gobierno de España; Universidad Politécnica de Madrid, 2010).

La Asociación de Vecinos logró que la remodelación de Mesetas de Orcasitas no la realizaran los arquitectos dispuestos por el Ministerio, sino los arquitectos propuesto por ellos, particularmente los arquitectos del Centro de Estudios Territoriales y Ambientales, CETA¹¹², aunque la primera fase sí la realizó otra entidad, la constructora Dragados. Los arquitectos de CETA realizaron las siguientes fases (2 y 3), quienes además tuvieron que solucionar las deficiencias de obra de la primera fase (Entrevista Arquitecto CETA, responsable de la remodelación de Mesetas de Orcasitas, 2018).

La ejecución del programa de remodelación en Meseta de Orcasitas fue por fases, tal como se aprecia en el Tabla 4, permitiendo el realojamiento de 3.140 familias procedentes de la misma zona, pero también recogiendo las infraviviendas y chabolas ubicada en las áreas colindante (Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche y Velásquez, 1989). En las chabolas residían principalmente familias gitanas muchas de las cuales procedían del núcleo chabolista el Rancho del Cordobés (Entrevista mujer gitana adjudicataria de una vivienda del PRB, 2017).

Tabla 4. Número de viviendas y familias de la remodelación de Meseta de Orcasitas

Barrio Remodelado	No. de familias realojadas	Procedencia	No. de viviendas finales
Meseta de Orcasitas	3.140	-Chabolas situadas en la misma zona y áreas colindantes de infravivienda.	Primera fase: se construyeron 496 viviendas en torre de 8 pisos. Segunda fase: se levantan 26 torres de 9 pisos y 24 bloques lineales de 3 y 4 pisos conformando 4 supermanzanas. Tercera fase: se construyeron 760 viviendas en 2 manzanas cerradas de 4 pisos y 16 torre de 8 pisos. Cuarta fase: construcción de equipamientos.

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez et al. 1989.

Los vecinos lucharon porque todos tuvieran vivienda, los de las casitas bajas que habían pagado por el terreno a los terratenientes y los que vivían en infraviviendas en alquiler. Como menciona un vecino: “Nuestra ilusión era no que no solamente yo tuviera piso, sino tú, el otro y yo que hubiera vivienda para todos los chabolistas, porque vamos a ver,

¹¹² CETA se dividía en dos áreas: urbanismo y vivienda. En este Centro participaban arquitectos y un economista (Entrevista arquitecto CETA, 2018).

no a todo el mundo lo expropiaban” (Entrevista Expresidente Asociación de Vecinos, 2017).

La primera fase de construcción de los edificios, realizada por Dragados, requirió reubicar a las familias en unas viviendas prefabricadas provisionales¹¹³, mientras se pasaban al nuevo piso. Estas viviendas estaban construidas en chapa y estaban bien acondicionadas contando con todos los servicios, aunque debido al material en el que estaban construidas eran muy calientes en el verano y frías en el invierno. (Entrevista trabajadora social del extinto Ivima, Febrero de 2017). La mayoría continuó viviendo en su chabola durante el proceso de construcción de los edificios: “viendo crecer nuestro pisos pegados a nuestros chabolas” (Expresidente Asociación de Vecinos de Mesetas de Orcasitas, 2017).

Con el paso del tiempo, muchas de estas viviendas prefabricadas se usaron para alojar a la población de otros asentamientos “que no tenían nada que ver con la remodelación y se quedaron un poco como gueto y eso también fue desapareciendo, pero ahí participó más el Consorcio para la población marginada (Entrevista trabajadora social del extinto Ivima, febrero de 2017).

Desde la Asociación de Vecinos se coordinó hacer dos maquetas en tamaño real de los pisos, para que los vecinos pudieran apreciar el tamaño y distribución eligiendo el que se adaptaba más a sus necesidades (familia numerosa o no). También, participaron en la elección de los materiales y en el tipo de acabados (Entrevista vecino de Mesetas de Orcasitas 2017 y arquitecto CETA, 2018). Las mujeres tuvieron especial participación en esto último.

En el asentamiento había propietarios del suelo que habían autoconstruido la chabola o casa baja y otros eran inquilinos. La lucha de la Asociación era porque se incluyera en los pisos construidos a quienes necesitaban la vivienda, es decir, a los fundadores que vivían en ella, así como a los residentes posteriores que vivían allí como inquilinos, siendo la chabola y el suelo propiedad de un tercero que no vivía en el lugar. A este último sólo se le pagaba por el suelo, aunque ellos presionaban para que les diesen un piso o para obtener un mayor pago por el suelo, por lo que se plantaban en el lugar, tal como lo mencionan un vecino,

¹¹³ Coloquialmente los vecinos se referían a ellos como Sanquis, que es una sigla del fabricante Sánchez y Quiroz. Algunos gitanos los denominan Yanquis.

[...] cuando teníamos las primeras viviendas hechas había gente que había que desalojarles de las chabola porque eran propietarios obstruccionistas a lo mejor le habían dado ya vivienda al inquilino pero el propietario aspiraba a sacar más viviendas para él [...] ahí le pagaban la expropiación, pero no le daban vivienda, se hizo una revolución sino esto no se había hecho nunca (Entrevista Expresidente Asociación de Vecinos de Orcasitas, 2017).

La distribución de la población en los pisos se fue haciendo de acuerdo a las fases de construcción y se adjudicaron dos pisos a familias gitanas por edificio, en algunos de ellos, el resto eran para las familias obreras. Según Lago (2014), “el programa de Barrios en Remodelación únicamente incluyó en sus actuaciones a 644 familias gitanas chabolistas que representaban en aquel momento el 1,8% de los realojamientos del programa” (Lago, 2014, p. 19).

Estos años son los de la transición democrática, que como menciona un vecino: “eran años de que se estaba haciendo España y Madrid, habían cosas que, estábamos saliendo de la dictadura” (Entrevista Vecino de Mesetas de Orcasitas, 2017). El espacio de Mesetas de Orcasitas remodelado,

[...] se conforma a través de un proyecto de seis supermanzanas formadas por torres y bloques abiertos que delimitan un centro cívico de barrio, configurado como plaza central y referencia. La ordenación cuenta con grandes patios de manzana de usos públicos arbolados y peatonales, desde donde se accede a las viviendas. El comercio se sitúa en el perímetro de las manzanas y en contacto con el viario. Las tipologías que encontramos son el bloque abierto lineal, las torres y las manzanas cerradas. Las relaciones del barrio con el entorno y el resto de la ciudad se realizan por medio de la red de autobuses urbanos, junto con la línea C5 de cercanías a la que se accede por la estación de Orcasitas (Gobierno de España y Universidad Politécnica de Madrid, 2010, p. 678)

4.6.7 La educación, la salud y los servicios sociales



Figura 5. Orcasitas 1991. Fuente: Instituto de Estadísticas Comunidad de Madrid. Nomenclaturas.

Hacia principios de los años noventa, el Barrio Mesetas de Orcasitas¹¹⁴ está consolidado (Ver Figura 5) desde el punto de vista de su integración a la trama urbana y la población está, igualmente, insertándose a los sistemas sanitarios, educativos y de servicios sociales en el contexto del joven Estado Social de Derecho español. Con la construcción de las viviendas y equipamientos no terminó la lucha de la Asociación de Vecinos, porque a la infraestructura barrial, a pesar de estar dispuesta, no contaba con los recursos para su funcionamiento. Por ejemplo, “la escuela se inaugura sin luz” y cuando llegan los tráileres con los materiales educativos (sillas, pupitres, pizarras) no hay un funcionario de la Administración que los reciba formalmente, por lo que buscan al Presidente de la Asociación que descargan los camiones junto a los vecinos. Tampoco se contaba con personal de limpieza de la Escuela,

Acoplamos el colegio había que limpiarle, no había contratas, no había nada, mujeres del barrio se ofrecían voluntarias, mujeres que luego le obligamos al Ministerio de Educación que las contrate, ¿cómo vas a traer por aquí a una empresa si han sido estas mujeres las que lo han puesto en orden? (Entrevista Expresidente Asociación de Vecinos de Orcasitas, 2017).

¹¹⁴ El barrio de Orcasitas Este (Meseta de Orcasitas remodelado) se encuentra situado “... en el límite sur del distrito de Usera. Situado entre la A42 que lo separa de Carabanchel, la M30 que lo separa de Arganzuela al norte y Puente de Vallecas al este y la M40 que lo separa por el sur del distrito de Villaverde.” (Gobierno de España y Universidad Politécnica de Madrid, 2010, pp. 678)

En los años noventa continua la expansión del equipamiento social, por ejemplo, se inauguró el Centro de la Tercera Edad José Manuel Bringas (Entrevista Vecino de Mesetas de Orcasitas, 2017).

4.6.8 Meseta de Orcasitas a finales del siglo XX y principios del XXI

Con las mejoras espectaculares, físicas, sociales y ambientales que se dieron en Mesetas de Orcasitas (Ver Figura 6), a partir del programa de remodelación de barrios, se observa una integración a la trama urbana y la construcción de ciudadanías activas aglutinadas en la Asociación de Vecinos, las Iniciativas Sur, la Asociación de Mujeres y las Fundaciones autóctonas.

A pesar de todo esto, el Barrio ha sido clasificado como barrio vulnerable en los estudios realizados en 1991, debido a las altas tasas de paro especialmente en la población juvenil. “La crisis ha golpeado especialmente a estos sectores expulsando del trabajo fijo hacia el trabajo eventual con prolongados períodos de paro a muchos de sus integrantes” (Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche y Velásquez, 1989, p. 52).

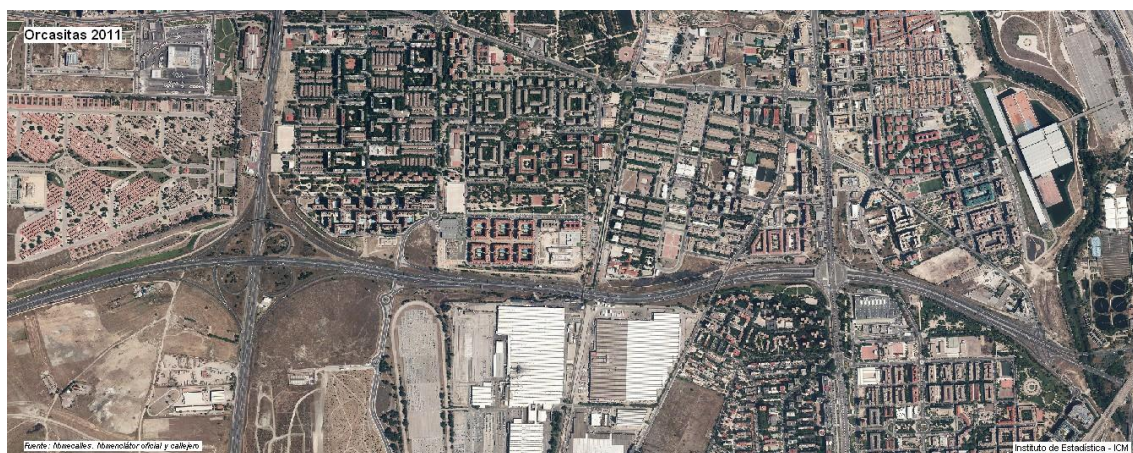


Figura 6. Orcasitas 2011. Fuente: Instituto de Estadísticas Comunidad de Madrid. Nomenclaltes.

Además, aunque un buen número de las familias de Mesetas de Orcasitas son beneficiarias de la transferencia de rentas, como la RMI, y de las pensiones no contributivas se observa presencia de familias en situación de pobreza, que a la vez reciben las ayudas públicas e incluso muchas reciben las ayudas de entidades no gubernamentales como la Fundación Padre Llanos y Cáritas. Un vecino del lugar reflexiona: “antes, ósea, hace sesenta años era la leche en polvo de los americanos y ahora tiene que ser los bancos de alimentos [...]” (Entrevista expresidente de la Asociación de Vecinos de Orcasitas, febrero de 2017).

A continuación se presentan las trayectorias socio-residenciales de las familias del PRB, con el fin de ilustrar el cambio vivido a partir del paso de una casita baja a un piso en altura.

4.7 Trayectorias socio-residenciales¹¹⁵ de los adjudicatarios del PRB

Las trayectorias socio-residenciales de las familias adjudicatarias del PRB ilustran los avatares de estos actores que llegaron a la periferia madrileña en busca de un alojamiento, por lo que compraron lotes en zonas de protección y autoconstruyeron viviendas precarias. Dado los efectos de la Guerra Civil española, muchos campesinos fueron expulsados de su terreno, donde ya no encontraban los medios para ganar el sustento. Esta situación se presenta en la trayectoria socio-residencial de Carlos.

En los años setenta, con los procesos de industrialización, Madrid se convierte en atractor para los inmigrantes campesinos que aspiran a ocupar un puesto de trabajo en la naciente industria madrileña. La mayor parte de los obreros provenían de asentamientos informales, tales como Mesetas de Orcasitas y Vallecas.

La lucha de movimiento vecinal inicia con el ánimo de mejorar las condiciones de los barrios informales, este movimiento fue fortaleciéndose con el apoyo de profesionales de distintas disciplinas quienes brindaron la asesoría técnica para enfrentar los posibles desalojos a partir de los planes parciales.

A partir de la transición democrática y la emergencia del Estado Social de Derecho a partir de 1978, se crean las condiciones para exigir no sólo el derecho a una vivienda adecuada, sino el derecho a la ciudad.

Se presentan tres trayectorias socio-residenciales, dos corresponden a familias obreras y otras dos a familias gitanas. Como se observará, las familias gitanas presentaron mayores dificultades para el acceso a una vivienda digna, además de que existieron mayores obstáculos para el acceso a la educación y la sanidad. Después de los años ochenta, esta situación empieza a mejorar, cuando surge el Estado Social de Derecho español a partir de 1978. Un aspecto clave se encuentra en la creación de los Servicios Sociales Generales

¹¹⁵ Estas trayectorias se reconstruyen con base en las entrevistas en profundidad realizadas a las familias adjudicatarias de vivienda en el PRB.

que han sido soporte continuo para las familias gitanas adjudicatarias de un piso en el altura del PRB.

A continuación se presentan las trayectorias de las familias asentadas en Mesetas de Orcasitas en los años cincuenta, setenta y ochenta.

4.7.1 Trayectoria 1: Familia obrera asentada en el lugar en los años cincuenta

Carlos¹¹⁶ nació 1948 en un pueblo de Toledo. Su familia migró hacia Madrid porque no había trabajo allí, por tanto, no había “para comer en el pueblo”. Su padre tenía una pequeña parcela, pero esto no le daba mayor ingreso, también tenía un carro tirado con mulas, un macho con un arado “de esos romanos” y araba para quien lo contratara, pero esto no le dejaba mayor ganancia, por eso también buscaba trabajo como brasero. En sus palabras: “[...] ya no se trabajaba en el campo no había pa’comer, te iban cogiendo generalmente en verano, era cuando más se trabajaba y era cuando pagabas las deudas que habías acumulado en el invierno” (Entrevista fundador de Mesetas de Orcasitas, febrero de 2017). Esta situación llevó a su padre a plantearse la idea de migrar a Madrid, ciudad que conoció cuando prestó el servicio militar.

Llegó a Orcasitas en 1956 con su familia, sus padres y dos hermanas mayores. Las hermanas y el padre llegaron antes al lugar “vinieron en avanzadilla, vinieron unos meses antes”. Su padre compró un terreno de 200 metros en donde había una chabola con tres habitaciones, en este terreno había un pozo, pero estaba seco, por lo que tenían que conseguir el agua de una fuente lejana que se encontraba ubicada a kilómetro y medio de su casa, en lo que hoy corresponde a la estación de metro en San Fermín, también podían acceder a otra fuente que se encontraba en la carretera de Andalucía, un poco más lejos. Dada esta situación, venían al barrio aguadores que vendían el agua a los pobladores. Posteriormente, los vecinos le ayudaron a su padre a cavar más hondo el pozo, para reactivarlo y de esta forma tuvieron acceso al agua, la que su madre compartía con algunas vecinas.

Llegó a Orcasitas cuando tenía ocho años y entre los ocho y los doce durmió en la misma cama con sus padres, a sus pies, porque no había más lugar. A los doce su padre construyó una habitación para él, pero estuvo a punto de ser derribada por la Guardia Civil, lo que

¹¹⁶ El nombre de la persona ha sido cambiado, con el fin de conservar su anonimato. La reconstrucción del relato se hace a partir de la entrevista a un migrante miembro de una familias de fundadores del asentamiento Orcasitas

no sucedió gracias a la intercepción de un “cura ultra”. En esa época, los derribos los adelantaba la Guardia Civil contando para la ejecución con presos políticos a quienes se les conmutaba un día de pena por cada día trabajado. En esos años Orcasitas era “una periferia en la que no había agua, no había alcantarillado, no había luz...”. Estudió primaria obteniendo el certificado de estudios primarios, no continuó estudiando porque pronto empezó a trabajar.

A los 13 años empieza a trabajar, teniendo que desplazarse a Cuatro Caminos donde trabajaba en el taller de un joyero-artesano, pero previamente hacía una escala en Embajadores donde había unas duchas municipales las que usaba pagando una peseta por el servicio.

A los 22 años se casó con una vecina de la Meseta que desempeñaba como empleada de servicio doméstico en el centro de Madrid tuvieron tres hijos. El día de su matrimonio, en el verano de 1970, fue a “unos baños que había en la calle escalinata junto al Teatro Real que costaba 20 pesetas, ¡que lujo! Ese día descubrí que era una bañera, hasta entonces tenías que ir a estas duchas municipales, además eran duchas mugrientas y asquerosas”.

La Asociación de Vecinos se fundó en su chabola en ese mismo año. En ese momento, periodo de dictadura, era ilegal hacer reuniones y quienes las hacían podían ser encarcelados por tres años. Él, junto a otros vecinos en los años setenta, organizaron el movimiento vecinal que se articuló “en plena dictadura, en pleno fascismo, para intentar vivir como personas”.

El liderazgo de Carlos inicia en la Iglesia Católica cuando era adolescente, luego a principios de los años setenta se vincula al partido comunista y, posteriormente, a Izquierda Unida y durante el periodo democrático fue elegido como Concejal ejerciendo este cargo durante varios años en el Concejo Municipal de Madrid.

4.7.2 Trayectoria 2: Familia obrera asentada en el lugar en los años setenta

María nació en Madrid en 1950, sus abuelos paternos eran de un pueblo de Toledo. En 1951 vivía en una chabola en Puente de Vallecas pasando toda su infancia en el lugar, se acuerda que era una chabola porque no tenía cielo raso y no había piso. Su padre, a pesar de haber nacido en una familia clase media en la que nunca le faltó lo necesario, al casarse con su madre, que trabajaba en el servicio doméstico, tuvo que buscarse sus propios

medios de vida (“vivió una situación de no faltarle nada a faltarle todo, pues se le hizo un mundo”), por esa razón trabajó limpiando cristales y pintando casas. Sin embargo, debido enfermedades que padeció, dejaba de trabajar largos periodos (“cuando se ponía malo, también se puso malo de tuberculosis y le faltaba un pulmón, entonces cuando caía malo se tiraba quizá todo el invierno sin trabajar y ahí tenía mi madre [...]”, es que hemos pasado mucha necesidad”). Su madre trabajaba limpiando casas para aportar al sustento familiar y realizaba otras actividades para intentar ganar algunas pesetas de más. Recuerda que a los seis años la acompañaba al basurero que estaba cerca del núcleo chabolista y allí escarbaban en la basura para reciclar trozos de carbón que se usaban en la lumbre¹¹⁷, los restos que la gente había tirado, luego de recuperarlos, la madre los lavaba y vendía. En esa época la gente que vivía en las chabolas tiraba al basurero todo tipo de desechos (“me iba con ella con un gancho que era un hierro, con un gancho, así a rebuscar ahí entre la c [...] a rebuscar los trozos de carbón y luego los lavaba mi madre y mi madre lo vendía”) (Entrevista vecina de Mesetas de Orcasitas, abril de 2017), una cosa que recuerda es que a su hermano, casi de su misma edad, no le obligaban a realizar esa actividad, piensa que las mujeres de la casa trabajaban mucho más. Teniendo en cuenta los bajos ingresos familiares, ocasionalmente la abuela paterna, quien también trabajaba, les ayudaba con la compra de alimentos. Cuando estaba un poco más grande, como no había fuente en el núcleo y estaba lejos a más de un kilómetro de distancia, ella traía el agua a las vecinas usando cántaros con los que llenaba barreños de zinc para que las vecinas pudieran lavar la ropa, por esta labor recibía 20 o 50 céntimos.

A los nueve años sus padres la retiraron del colegio para que cuidara a su hermana recién nacida, debido a que la madre tenía que ir a trabajar. A los 12 años acompaña a la madre a limpiar bares y a los 14 empieza a trabajar en el servicio doméstico como interna, en familias acomodadas de los barrios del centro de Madrid.

[...] es que yo he trabajado desde muy chiquitita, muy pequeña, luego ya con 12 años me puse con mi madre a fregar en bares de rodillas, y luego ya con 14 años me puso a servir, primero me puso en una fábrica pero como vio que en la fábrica no se ganaba mucho dinero, pues me pusieron a servir, [...] estar interna (Entrevista vecina de Mesetas de Orcasitas, abril de 2017).

¹¹⁷ En el núcleo chabolista las familias usaban el carbón en los fogones y estufas, cuando se limpiaban sobraban pequeños trozos de carbón que las mujeres más pudientes del núcleo tiraban al basurero y las mujeres más pobres los rebuscaban y recogían de los basureros.

La familia estuvo viviendo en la chabola en Puente de Vallecas, otro núcleo chabolista, hasta 1964 cuando “expropiaron aquello y nos mandaron a cada uno donde les vino en gana, ¿sabes?”. De ahí los mandaron a los Sanquis de Pan Bendito. En esa época recuerda que pudo ir a una clase que llamaban Cátedra que eran auspiciadas por Auxilio Social y allí pudo aprender las operaciones básicas. Supo años después que su padre perteneció a la Falange, porque iba a las reuniones, ella dice “yo esa época no la he vivido políticamente” dado que se la pasaba trabajando en casas de familia.

Desde los 14 y hasta los 19 años trabajó en el servicio doméstico, unos años como interna, otros por días u horas y su salario pasaba íntegramente a su familia. Se emancipó de la casa de sus padres cuando se casó a los veinte años, un año antes de ser mayor de edad.

Al comparar las chabolas en la que ha vivido señala que la de Puente Vallecas era más chabola que la chabola que alquiló en Mesetas de Orcasitas en febrero de 1970, antes de casarse en mayo de ese año, porque esta última ya tenía cielo raso, a pesar de que carecía de conexiones a alcantarillado, agua y asfalto en las calles, ella la veía más como “una casita”. María vivió en tres casas bajas en alquiler en Mesetas de Orcasitas, pagando de arriendo 1.500 pesetas. En la primera debía compartir el wáter con tres viviendas más, este wáter estaba conectado a un pozo séptico, en la última ya contó con un wáter para la familia porque la Asociación había logrado que el Ayuntamiento les instalara el alcantarillado. Ella, junto a otras mujeres participó en la Asociación de Vecinos para el mejoramiento parcial del barrio y luego en el movimiento vecinal que fue motor del Programa de Remodelación.

De su matrimonio nacieron cinco hijos. Los ingresos de la familia provenían principalmente del trabajo del esposo que era cromador en un taller de baños electrolíticos. Su vida matrimonial tuvo altibajos, especialmente cuando su esposo perdió el trabajo en 1976 y empezó a consumir alcohol, él iba a uno de los bares que habían en Mesetas de Orcasitas antes del PRB y se reunía allí con los vecinos. En ese periodo ella debió volver a trabajar en el servicio doméstico a pesar de que estaba embarazada, porque con lo que recibía su esposo por el subsidio de desempleo no les alcanzaba. Las relaciones eran muy tensas en la pareja y hubo episodios de maltrato por parte de su cónyuge, por lo que ella un día se fue de la casa, pero volvió a partir de un acuerdo familiar en el que su esposo se comprometía a irse de la casa si la maltrataba de nuevo. Ella piensa que si hubiera tenido un trabajo estable no hubiese aguantado la situación o si hubiese contando con el apoyo de sus padres, pero su madre una vez le dijo: “con la cuchara que has elegido

con esa tienes que comer, qué me dio a entender, que no me iba a ayudar”, además afirma: “¿con cuatro hijos, dónde me iba a ir yo, sino tenía el apoyo de mis padres?”. Dice que el consumo de alcohol de los hombres en el bar después de trabajar en Meseta de Orcasitas era alto y esto unido al machismo eran detonantes de la violencia intrafamiliar. Supone que los hombres iban al bar porque no tenían otra cosa que hacer, allí se reunía a beber y a jugar cartas, en el lugar había muy poca infraestructura deportiva, una improvisada cancha de fútbol y se carecía de otro tipo de equipamiento para pasar el tiempo libre (“ellos venían de trabajar y su misión era el bar y las cartas”).

A mediados de los años setenta no existía una legislación, ni política pública que protegiera a la mujer del maltrato y a nivel cultural había tolerancia frente a estos hechos tratándolas como asuntos del ámbito privado. En años posteriores, ella pudo recibir asistencia especializada en el Centro de Servicios Sociales que le ayudó a ir superando las secuelas del maltrato y a buscar ayuda para el problema de alcoholismo de su marido. En la actualidad ella percibe ayuda de teleasistencia, se encuentra en tratamiento médico, frecuenta los servicios sociales y participa de las actividades de la Asociación de Mujeres de Orcasitas.

4.7.3 Trayectoria 3: Familia adjudicataria de un piso en 1980

Luisa, mujer gitana de 60 años que nació en Madrid. Sus padres son de Salamanca y sus suegros eran de Galicia, su marido e hijos son de Madrid. Su padre se ocupaba en la venta ambulante y su madre trabajaba limpiando oficinas en horario nocturno en Galerías Preciado. Alternaban estos trabajos con las labores agrícolas de recolección de cosecha (vendimia, tomate) por temporadas.

En Madrid vivió en los años setenta en El Rancho del Cordobés, un poblado chabolista, siendo su familia adjudicataria de un piso del Programa de Remodelación de Barrios en 1980, adquiriendo la calidad de propietarios 22 años después. Recuerda que cuando vivió en El Rancho del Cordobés, sus hijos eran muy pequeños y la chabola estaba infestada de ratas, porque la chabola que ella había ocupado estaba construida con materiales inadecuados (paredes de tablas y piso de tierra), además, sin acceso a los servicios de agua, alcantarillado y recolección de basuras. Por esta razón tuvo que tumbarla y rehacerla con mejores materiales (ladrillo y cemento), aunque siguió sin contar con los servicios públicos. En sus propias palabras,

[...] pues la mía, yo la cogí de tablas, tuve que tirar todas las tablas porque me salía cada rata así con los niños que era chiquititos, chiquititos, cuando me vine aquí eran los niños pequeños, la tuve que hacer toda y hacerla de material, lo que pasa es que no tenía agua, no tenía baño, nos teníamos que bañar en un barreño grande que tenía de chapa, ahí calentaba el agua y ahí bañaba a los niños, los bañábamos (Entrevista mujer gitana, abril de 2017).

En su historia socio-residencial se identifica que vivió en una chabola en la Plaza Elíptica, luego alquilaron un piso en Alcorcón pero debido a que era muy costoso para sus posibilidades de pago lo dejaron y compraron una chabola en el Rancho del Cordobés viviendo allí durante nueve años. Cuando algún miembro de la familia se enfermaba iban a Médicos sin Fronteras, recuerda que una asistente social les tramitó la cartilla de la sanidad (“Luego una asistenta nos hizo las cartillas estas de salud”).

Desde el punto de vista de su participación en el movimiento vecinal y en la Asociación de Vecinos, se tiene que ella asistía a las Asambleas programadas, pero no era asociada y no podía participar de las decisiones que se tomaban allí acogiéndose a los acuerdos que los otros tomaban (“lo que decían ellos, estaba bien (risas) yo no tenía ni voz ni voto”) y participando en las manifestaciones y movilizaciones.

Hacia 1980 el Ivima les adjudicó un piso en Mesetas de Orcasitas, a partir de la remodelación de barrios. Recuerda que ellos fueron de los últimos adjudicatarios:

[...] nosotros casi fuimos los últimos que no los dieron [...] que no nos iban a dar tuvimos que hacer huelga y todo y parar toda la circulación de la carretera porque lo quería esto, esa que ayuda a los pobres, ¿cómo le llaman? [...] Cáritas esa, lo quería Cáritas para dárselo ellos a los que quisieran y como nosotros éramos del barrio, claro quería que no los dieran aquí a los del barrio, porque todo esto era casitas bajas (Entrevista mujer gitana, abril de 2017).

La familia terminó de pagar el piso antes de los 30 años reglamentarios, a partir de un préstamo que realizaron a ocho años. Prefirieron endeudarse y pagar la deuda pendiente, para evitar incumplir con las letras de pago restantes y no exponerse a perder el piso.

En los últimos años, debido a una enfermedad grave, se le adjudicó una pensión no contributiva. Su esposo tampoco ha podido trabajar porque también padece una enfermedad grave (tumor en el pulmón), ambos se encuentran bajo tratamiento médico. Con las ayudas socio-económicas estatales han podido sobrellevar su situación aunque en

condiciones difíciles, debido a que sus hijos no tienen fácil acceso al trabajo, por los que han tenido que acogerlos en su vivienda, dado que no cuentan con un trabajo estable para alquilar un piso por cuenta propia.

4.7.4 Trayectoria 4: Familia gitana que llegó al lugar en 1987

Mujer gitana de 45 años, sus padres vivían en las chabolas de Orcasitas siendo realojados por el Ivima en Sanquis (viviendas prefabricadas provisionales construidas en hierro) en el Rancho del Cordobés. Por diversas razones, sólo asistió a la educación preescolar y siempre ha estado atenta al cuidado de sus hijos y de las labores domésticas. En los últimos años, ha asumido el cuidado de su marido enfermo, su hija que sufrió un accidente en un pie y sus suegros que padecen enfermedades graves.

Ella vivió doce años en esos sanquis, recuerda que era unas plantas bajas que tenían agua, luz, habitaciones y cuarto de baño; sin embargo, no había calles pavimentadas, por lo que había barro y estaban lejos del comercio: “el barrio era aquel, como chabolas, no había acera era barro, tenías que ir a comprar, vamos las tiendas que tenías que pasar unas montañas de barro para llegar a las tiendas” (Entrevista mujer gitana residente de Mesetas de Orcasitas, abril de 2017). Ellos no querían vivir ahí porque,

Vamos no queríamos vivir en ese barrio un barrio muy [...] había mucha [...], cuando llovía las alcantarillas se desbordaban y salía el agua y teníamos que poner en las puertas cosas para que no entrara el agua, la pase muy mal, porque en el verano la chapa se calentaba y pasábamos mucho calor (Entrevista mujer gitana residente de Mesetas de Orcasitas, abril de 2017)

El cambio de los sanquis al piso en altura lo evalúa positivamente, porque mejoró la situación de la familia, no sólo por el acceso a una vivienda adecuada, sino porque en el barrio están en un ambiente más tranquilo, no se ven peleas y robos. En los sanquis vivían gitanos, payos y quinquintero (“había mucha mezcla ahí”) y por eso considera que habían conflictos, además los niños se enfermaban más por las condiciones del sector (barro en las calles, presencia de roedores, el calor o las inundaciones en épocas de lluvia) y la atención médica era puntual a partir de la acción de Médicos Sin Fronteras que hacían campañas de vacunación o los atendían en consultas. Esta situación cambió al llegar a

Meseta de Orcasitas, porque ya contaban con acceso a la sanidad y porque los niños pudieron asistir a la guardería.

A los 16 años llegó a vivir a Meseta de Orcasitas por matrimonio con un joven gitano cuyos padres vivían en los pisos del PRB y desde entonces vive con ellos. Del matrimonio tuvo dos hijos, que actualmente tienen 26 años el hijo y 21, su hija, los dos fueron a la guardería, estudiaron en el colegio y luego en el Instituto hasta alcanzar la Educación Secundaria Obligatoria, pero sin terminar el bachillerato. Su hija, además, ha hecho cursos de peluquería y manicure. A sus hijos les gustaría trabajar, pero no consiguen trabajo, piensa que por ser gitanos tiene mayores obstáculos, por las creencias de la gente acerca de los gitanos (“piensan que vamos a robar o se piensa que no vamos a ir a trabajar o se piensa que vamos a regañar o que nos metemos con mucha gente, cosas así y no es así”). Menciona que tiene algunos primos que trabajan en panadería y barriendo calles. A nivel sanitario, toda la familia cuenta con acceso a la atención sanitaria. Considera que sus relaciones vecinales son buenas de parte y parte, si algún vecino se enferma ella lo visita cuando regresan del hospital.

Entre los problemas actuales del barrio, especialmente de su entorno inmediato, identifica falta de más alumbrado público y de bancos para sentarse, además que la limpieza de las calles es menor que las de otra, porque los barrenderos no pasan por su calle con la frecuencia que se espera y, además, no hay agua en las llaves de los bomberos. A nivel de participación en la Asociación de Vecinos o en otra organización, señala que nunca ha ido a las Asambleas, pero sí ha votado en las elecciones.

Teniendo en cuenta que lleva casi treinta años viviendo en el piso de sus suegros, quisiera tener un piso independiente para su familia, en alquiler, y ha postulado en varias ocasiones a los programas de vivienda del Ivima, pero nunca ha sido elegida en los sorteos. Un cuñado que también vivió en la casa de su suegra, lograron recientemente una vivienda pública de las que adjudica esa entidad. Actualmente ella percibe la renta mínima de inserción y por ello, como parte de la contraprestación, asiste a un curso de alfabetización.

4.8 Síntesis

Los efectos de la Guerra Civil, la industrialización del campo y la inexistencia de ayuda para los pobres rurales llevó a la expulsión de los campesinos (sin tierra o minifundistas)

del sector rural, lo que migraron hacia ciudades capitales como Madrid, con el fin de insertarse como obreros en la naciente industria manufacturera y de la construcción, a partir de los años cincuenta.

El proyecto migratorio familiar implicó la venta de la tierra o la casa en el pueblo, en caso de que se tuviese, con el fin de contar con el dinero que les permitiera comprar un pedazo de tierra en el extrarradio de la ciudad, con el fin de autoconstruir una vivienda, así fuera precaria.

El éxodo campesino generó una gran demanda de vivienda en la ciudad, siendo deficientes las soluciones planteadas desde el gobierno central. Esta situación facilitó el surgimiento de promotores urbanos ilegales, que vendía tierra forestal a las familias inmigrantes, sin llegar a legalizar el traspaso de la propiedad, teniendo fines especulativos que buscaban obtener beneficios a futuro con la recalificación del suelo como urbanizable.

Esta inseguridad en la tenencia hacía que los pobladores fueran constantemente constreñidos por la fuerza policial de la época que pretendía desalojarlos del lugar, aunque esto en la práctica no sucedía porque existía una norma, no escrita, de que si la familia lograba construir durante la noche un habitáculo que tuviera techo no podría ser desalojado en la mañana. La solidaridad en la construcción de estas primeras viviendas fue clave para el crecimiento de los núcleos.

En un primer momento, en el mejoramiento del núcleo participaron diversos actores, entre ellos los sacerdotes afines al régimen que intercedía en algunos casos para mejorar, por ejemplo, el acceso al agua o evitar el derribo de una chabola. Estas mejoras eran puntuales y beneficiaba a ciertas familias, pero no al conjunto. Por lo que los núcleos seguían manteniendo condiciones inadecuadas e insalubres y existía un control de las ayudas dirigidas a las familias pobres, en cuanto a educación, salud, reparto de alimentos y ropa. Durante los años desarrollista, se construye en el lugar el Poblado Dirigido de Orcasitas¹¹⁸, situación que trajo un mejoramiento en cuanto a la movilidad con la llegada

¹¹⁸ “Los que provienen de los Poblados Dirigidos aparecen hoy como ayer como los «parientes ricos» de los barrios madrileños (naturalmente hablando de términos relativos). La dicotomía social se produce, en estos barrios, de la mano de la distribución por edades. [...] la ocupación de los vecinos de estos barrios se concentraba en empleados y un tipo de funcionario que incluso ha crecido en el traslado al nuevo barrio. [...]. Pero por otra parte, estos barrios son los que cuentan con la población más envejecida dentro de las promociones, incrementándose sustancialmente en la última década la cifra de «jubilados» y «sus labores»” (Rodríguez et al. 1989, p. 51) .

de las empresas de transporte o la recolección de basuras para el núcleo barrial de Mesetas de Orcasitas.

Hacia los años sesenta, dado los cambios sociopolíticos que se empiezan a dar en el país, se potencia el surgimiento del movimiento vecinal y, su posterior aglutinación en las Asociaciones de Vecinos, así como la presencia de actores políticos de izquierda que acompañan estos procesos y se canalizan los esfuerzos de la lucha vecinal en torno al derecho a la vivienda (“vivienda aquí y ahora”).

En un segundo momento, los pobladores que se han organizado en un movimiento vecinal interactúan con la Administración municipal, a la vez que empieza a ejercer presión a partir de movilizaciones reivindicativas del derecho a la vivienda. Es con la caída de la dictadura y el nacimiento de la democracia que los vecinos reivindican no sólo el derecho a la vivienda, sino su derecho a la ciudad, a gozar en igualdad de condiciones de los beneficios sociales. Las Asociaciones de Vecinos no sólo trabajaron por el acceso a los servicios, sino también por mejorar el nivel educativo, por eso abordan programas de alfabetización, educación sexual para jóvenes y, posteriormente, la discriminación de la mujer.

Las mujeres fueron actores claves para el soporte del movimiento vecinal y la base social de la Asociación de Vecinos; sin embargo, a su interior no contaban con voz ni voto. Esta situación es un reflejo del contexto sociocultural de desigualdad de la sociedad madrileña de la época, sumado a la situación política de esos años. Esta forma de participación también la encarnan las mujeres gitanas del Rancho del Cordobés que asistían a las Asambleas y participaban de las actividades de movilización (cierre de vías, plantones, etc.), aunque en menor proporción.

El movimiento vecinal surgió como resultado de la participación de los/as vecinos/as y sus vínculos con otros actores. En un primer momento están los “sacerdotes obreros” que los apoyaron para fortalecer su dinámica de grupo y les impulsaron para establecer agendas propias referidas a acceso a la vivienda digna. Entre estos sacerdotes se encuentra el Padre Llanos en el Pozo del Tío Raimundo, quien es recordado por su activismo en la superación de la pobreza, la organización de los “domingueros” que trabajaban los domingos junto a arquitectos voluntarios en el mejoramiento de las viviendas y la infraestructura barrial. En segundo, están los profesionales (arquitectos, abogados, asistentes sociales y enseñantes) que asesoraron directamente a los vecinos

desde despachos ubicados en las parroquias de los núcleos barriales, pero también estaban formando parte de Centros de Investigación como CIDUR que tenían como fin realizar el asesoramiento técnico ante los problemas de los vecinos, buscando “elaborar alternativas que partan del vecindario” (CIDUR, 1976). También fue importante la labor realizada por los militantes de los partidos políticos de izquierda.

Se identifica que las familias que habitaron núcleos chabolistas e infravivienda en Orcasitas tuvieron agencia para lograr “vivienda aquí y ahora”, propiciando un cambio en el enfoque de la intervención urbanística en Madrid que tradicionalmente había impedido la participación de los residentes de esos lugares en la intervención urbanística pensada para el “control del chabolismo”. Este resultado es el ensamblaje de una red de actores de diverso tipo que lograron enrolar a otros para el logro del fin propuesto por el movimiento vecinal. Entre los actores clave se identifica al movimiento vecinal que se formalizó en la Asociación de Vecinos.

Como señalan algunos autores,

[...] Hay que decirlo, por primera vez en la historia del urbanismo español una administración pública accede a sentarse con dirigentes vecinales y técnicos propuestos por éstos para diseñar las líneas maestras de una operación de reforma urbana y vivienda social de esta envergadura. (Rodríguez-Villasante, Alguacil, Denche y Velásquez, 1989, p. 61).

La transformación del asentamiento precario a un barrio remodelado fue posible, a partir de la acción de los vecinos que incidieron en el cambio de enfoque de la intervención urbanística tradicional en Madrid, pasando de un planeamiento rígido (arriba-abajo), con planes parciales que buscaba la recuperación de las plusvalías del suelo en beneficio de los terratenientes a un planeamiento participativo (abajo-arriba) que llevó a una socialización del suelo en beneficio de los que allí habían vivido en condiciones precarias desde hacía más de veinte años, garantizando su derecho a una vivienda digna y su derecho a la ciudad. Este movimiento vecinal fue el motor que materializó el Programa de Remodelación de Barrios Madrileños, que cambió la intervención urbanística tradicional en Madrid, por una intervención social y urbanística participativa.

La participación de los vecinos antes, durante y después del programa de remodelación puede sintetizarse en las diversas acciones que realizaron primero en el mejoramiento parcial del asentamiento, las luchas del movimiento vecinal y de la Asociación de Vecinos

enfocadas a consolidarlo como barrio, pero especialmente en el enfrentamiento con la Administración y los agentes inmobiliarios, para buscar una solución a su inminente desalojo a partir del Plan Parcial de 1963 y el de 1971. Esta controversia fue el motor para buscar una forma alternativa que les garantizara la vivienda en el mismo lugar y en un corto plazo. Los espacios de participación claves fueron las Asambleas de Vecinos semanales, los Comités de Calle y, también, la participación de sus representantes en la Coordinadora de Barrios, y en Orevasa.

La transformación urbanística y social que afectó a las familias de Mesetas de Orcasitas se refleja en sus trayectorias socio-residenciales. Así se observan las diferencias que existen entre las familias obreras y gitanas que vivieron en asentamientos informales y las múltiples necesidades y penurias que pasaron durante esos años. Las condiciones de vida de todas las familias mejoraron considerablemente al ser adjudicatarios de un piso en altura en el marco del Programa de Remodelación de Barrios, a la vez que accedieron a los sistemas sanitarios, educativos y de servicios sociales, en el contexto del naciente Estado Social de Derecho Español a principios de los años ochenta. Cabe señalar que, las familias gitanas aun hoy se encuentran en situación de vulnerabilidad, debido a que presentan mayores dificultades para el acceso al trabajo estable.

Esta experiencia puede contrastarse con experiencias de otros contextos. Por ejemplo, una de las experiencias pioneras de un movimiento social por el derecho a la vivienda fue en el proceso de lucha para la urbanización de la favela *Brás de Pina* en la ciudad de Río de Janeiro, que comenzó en la década de 1960 (Maricato, 2011, p. 67 en Paiva, 2013). El proceso adelantado allí a mediados de los años sesenta, superó la intervención tradicional de remoción de los habitantes del territorio donde tenían sus viviendas precarias y la transformó en un proceso de urbanización del núcleo informal con la permanencia en el mismo lugar dando la posibilidad para la regularización de la tierra. El proyecto actuó en dos frentes, uno, la incorporación de la posibilidad de consolidación del asentamiento como parte de la ciudad y, otro, la promoción de procesos de participación, ésta participación incluía el desarrollo de proyectos de mejora de la vivienda y la implementación de infraestructura y la integración de acciones con miras a promover el desarrollo socioeconómico de las familias. Los actores que participaron del proyecto fueron los profesionales urbanistas, los residentes organizados, la Iglesia Católica y las asistentes sociales (Codesco, 1966 en Paiva, 2013).

Como se observa, hay una similitud entre el PRB y la urbanización de la favela *Brás de Pina* en cuanto a los actores que participan, pero el enfoque de intervención es distinto, pues en el caso de *Prás de Pina* en Río de Janeiro se adoptó el camino de la regularización y en el de Mesetas de Orcasita el de remodelación de barrios, en ambos se favoreció la participación, pero desde dos lógicas distintas, pues en una estaba institucionalizada en un entidad (Codesco¹¹⁹), mientras que la otra surgió desde la base con apoyo de profesionales comprometidos con el movimiento vecinal que fueron creando nueva institucionalidad (Asociación de vecinos y Orevasa).

¹¹⁹ Compañía de Desarrollo de la Comunidad entidad responsable de intermediar las relaciones entre los habitantes de las favelas en urbanización y el Banco Nacional de Vivienda - BNH. CODESCO era una empresa subsidiaria de la COPEG - (Compañía de Desarrollo del Estado de Guanabara), la empresa estaba compuesta por 40 empleados, la mayoría de arquitectos, ingenieros y asistentes sociales. (Paiva, 2013)

Capítulo 5. Los programas de realojamiento en contexto

5.1 El Programa de Realojamiento de la Población Marginal (1986-1998)

En este apartado se esboza los significados y las prácticas de los actores involucrados en el contexto del Programa de realojamiento de la población marginal. Este contexto corresponde a un plano que superpone discursos, prácticas y significados de actores en Madrid, contruidos entre 1986 y 1998. Los actores participantes son variados: políticos, profesionales y técnicos de diversas áreas (arquitecto, antropólogos, asistentes sociales animadores socioculturales y maestros), el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid, los Centros de Servicios Sociales, los concejales, las familias gitanas y los vecinos.

Los relatos que aquí se presentan se basan en las narraciones de algunos de estos actores y los registros plasmados en los documentos institucionales y periódicos sobre el lugar y las familias gitanas realojadas y la intervención adelantada. Estas narraciones muestran cómo los significados y las prácticas se rutinizan y formalizan después de una larga historia de conflicto y controversia. También evidencian cómo los significados y las prácticas nunca se vuelven lo suficientemente fijas como para crear una estabilidad social completa. Estas cuentas dan evidencia del proceso de construcción de la intervención de los núcleos chabolistas en sus aspectos urbanísticos y sociales que influyen en las prácticas para la formalización de la ciudad y los habitantes a quienes no se les había reconocido plenamente su ciudadanía social. Finalmente, estas cuentas buscan mapear los significados y las prácticas, que ahora son parte del campo de batalla del diálogo político y la lucha por el acceso a la vivienda y por el control del suelo urbano en Madrid.

Al igual que con el contexto histórico y social del Programa de Remodelación, se sostiene que los actores relacionados con una intervención urbanística y social no actúan en el vacío. Son el resultado de interacciones sociales y ambientales muy complejas. Interactúan bajo circunstancias particulares e imaginarios, bajo reglas y normas particulares y con respecto a condiciones y características ambientales y sociales específicas, que interpretan de manera diferente, según sus intereses, percepciones y conocimientos particulares. Por ejemplo, las familias gitanas son definidas distinto a partir de la Constitución de 1978, lo que modifica las intervenciones dirigidas a los poblados chabolistas en donde residen. Sin embargo, muchos discursos del pasado siguen

estando presentes, lo que impide que puedan desarrollar una trayectoria de inclusión social más armónica.

En un primer momento se aborda una descripción del lugar y sus actores. El lugar corresponde a las áreas donde se asientan las familias gitanas habitantes de los núcleos chabolistas en Madrid. Se muestra la transformación del lugar a partir de la intervención dada por los profesionales.

En un segundo momento, se enfoca la mirada en los responsables de los procesos de realojamiento de las familias gitanas durante 1986 y 1998. Específicamente se describen los discursos, prácticas y modelos de intervención realizados por los asistentes o trabajadores sociales encaminados a la integración social a la ciudad de las familias beneficiarias del Programa de Remodelación adelantado por el Consorcio Rector.

Para lograr lo anterior, se realiza una presentación de los discursos, tomando como base el acervo documental compuesto por los informes de gestión del Consorcio, correspondiente al periodo en estudio, y a partir del material transcrito de las entrevistas individuales y grupales a los trabajadores sociales que laboraron en dicha entidad.

De igual modo, se presentan los discursos de las familias gitanas realojadas por el Programa de realojamiento de la población marginada, que reclaman su derecho a la vivienda y piden su acceso al mercado laboral, para encontrar su propio espacio y lugar social en la ciudad. Estos discursos se ilustran en este capítulo usando información sobre las trayectorias de vida de familias gitanas que vivieron en núcleos chabolistas y que fueron realojadas por el Consorcio Rector. También se presenta en este capítulo los discursos de las agencias estatales responsables de esta actuación de realojo, financiadas por el gobierno municipal y autonómico, actuación que buscó el control del chabolismo en la ciudad.

5.1.1 Los gitanos

La falta de vivienda estable ha sido una constante del pueblo gitano, debido a que esta Población se caracterizó por su nomadismo desde el medioevo. En 1499 los Reyes Católicos redactaron la primera pragmática en la que se les exigía su asentamiento y trabajar como el resto de las personas. Entre 1499 y 1783 se plantean leyes cuyo objetivo fue exigir el asentamiento o la expulsión de los gitanos. Al fijar residencia obligatoria

resultó más fácil tomar medidas represivas contra ellos (Fundación Secretariado Gitano, 2012).

Debido a su forma de vida, la percepción sobre los gitanos ha ido variando. Antes de la Pragmática de los Reyes Católicos de 1499, eran concebidos como sujetos civiles protegidos en el ámbito legal, luego pasaron a ser despojados de cualquier indicio de civilidad (acceso al derecho), siendo desplazados al margen de lo ilegal (Martínez en Jiménez-Belmonte, 2011).

La pragmática de 1499 estableció dos soluciones principales al denominado “problema gitano”: una, la expulsión geográfica, como forma de castigo al mantenimiento del nomadismo, y, dos, la expulsión civil, entendida como pérdida de la libertad y la vida si se daba desobediencia repetida. Con esta Pragmática se inaugura un discurso antigitano ascendente hasta el siglo XVII y dando inicio a la criminalización de este sector de la sociedad española, discurso que fue reformulado con una carga de prejuicios (los gitanos como vagos, ladrones, adivinos y hechiceros) siendo un discurso cultural de mayor longevidad y resistencia (Jiménez-Belmonte, 2011).

En 1812, con la Constitución de Cádiz, se da un avance en la situación jurídica de las personas gitanas. Durante el reinado de Alfonso XII no se presentan leyes de represión, esto cambió en el siglo XX, a partir de 1933, con la Ley de Vagos y Maleantes que se aplicó de forma especial a esta población. Posteriormente, durante la dictadura franquista, se multiplicaron las acciones de represión y persecución a esta comunidad étnica, nuevamente se les prohíbe hablar su lengua y se considera delito la vida nómada (Fundación Secretariado Gitano, 2012).

Los procesos dados entre 1814 y 1975 han alterado la vida de la minoría gitana de manera contraria a lo que se piensa; por ejemplo, dificultando su asentamiento en zonas agrarias y estimulando su migración, desarraigo e itinerancia o con las desamortizaciones del siglo XIX y, en lo que concierne a los nombres y apellidos, la instauración del Registro Civil y sus exigencias (Gamella; Gómez y Pérez, 2012).

El proceso de industrialización también afectó a los gitanos, pues debieron cambiar sus oficios tradicionales por la venta ambulante, la recogida de residuos y los trabajos temporales en el campo. En esos años, la población gitana habitaba núcleos chabolistas en Madrid y fueron objeto de intervención por parte del Estado, siendo ubicados en las

Unidades Vecinales de Absorción, poblados mínimos y dirigidos (GIEMS, 1976). A partir de la transición democrática en 1977, se da un cambio legal en el tratamiento de la comunidad de gitanos y en 1978, con la Constitución Española se asume la discriminación racial como un delito, lo que supone la igualdad de la población gitana ante la ley y el reconocimiento de su ciudadanía, aunque en la actualidad persiste su marginación económica y social (Fundación Secretariado Gitano, 2012). El asumir su estatus de ciudadanía, les favoreció el acceso a las viviendas de integración social, a partir de los programas de realojamiento, además de que se dio su vinculación a los sistemas sanitario, educativo y de servicios sociales.

5.1.2 El Consorcio para el realojamiento de la población marginada

El Programa de Remodelación de barrios transformó urbanística y socialmente la periferia sureste de Madrid entre 1979 y 1986, al erradicar viviendas públicas en ruina y núcleos de chabolas; sin embargo, dejó por fuera un buen número de familias gitanas viviendo en los núcleos chabolistas de la periferia.

Después del PRB, la marginalidad se concentró en la población gitana del municipio de Madrid, pues en el censo de 1979, realizado por el Ayuntamiento de Madrid como base del Programa de Remodelación de Barrios, se encontró que el 52,8% de las chabolas de la ciudad estaban ocupadas por gitanos, esto aumentó al 93% en 1984 (Lago, 2014 en Amorocho & Corchado, 2016).

Con el objeto de atender esta situación se plantearon tres planes específicos (1979, 1980 y 1985)¹²⁰ redactados por la Asociación de Desarrollo Gitano. El primero de ellos se hizo por encargo de la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, MOPU titulado: *Plan para el Realojamiento de la población chabolista marginal madrileña 1979*. El segundo, también realizado por encargo del MOPU se denominó *Propuesta para el realojamiento de la población chabolista marginal de los distritos de Vallecas, Mediodía y Villaverde 1980*, El tercero, se denominó *Plan de Acciones para la Erradicación del Chabolismo Gitano 1984*, realizado como una propuesta del Área de Urbanismo e Infraestructuras del Ayuntamiento de Madrid (AUI) (Nogués, 2010 en

¹²⁰ Ver Nogués 2010. pp. 122-148.

Amorocho y Corchado, 2016). A pesar de estas propuestas, a mediados de los años ochenta ninguna se había implementado..

En junio de 1984 se presentó un gran conflicto en el oeste madrileño, en el poblado chabolista gitano de Vicálvaro ubicado entre los distritos municipales de San Blas, Vicálvaro-Moratalaz y Ciudad Lineal. Este poblado chabolista no contaba con alcantarillado, agua y las chabolas estaban construidas con materiales deficientes. La mayoría de estas familias eran gitanas originarias de Extremadura. Las condiciones precarias habitacionales y, particularmente, el conflicto surgió porque los vecinos quería impedir el acceso de los niños gitanos al Colegio Público Severo Ochoa, estos vecinos se organizaron exigiendo a la Administración la expulsión de los gitanos de Vicálvaro. Este conflicto produjo diversas asambleas, manifestaciones, panfletos y cierre de carreteras (Nogués, 2010 en Amorocho y Corchado, 2016).

La tensión surge porque los niños gitanos que estaban escolarizados en una “Escuela Puente” en Vicálvaro se quedan sin aula educativa debido a que la autoridad educativa detecta problemas con la infraestructura y cierra el aula sin buscar una alternativa de solución para la culminación del año académico. Ante este hecho, un trabajador social que trabajaba con las familias del núcleo chabolista gitano, funcionario de la Fundación Secretariado Gitano, empezó a realizar gestiones en los colegios de Vicálvaro para que les abrieran un espacio para que los 35 niños culminaran su año académico; sin embargo, esta solicitud es denegada debido a la reticencia de los vecinos a aceptarlos. Ante esta situación, el trabajador social con el fin de que se garantice el derecho a la educación de la población infantil gitana afectada, da a conocer el problema a la ciudadanía vía medios de comunicación, con el fin de que el problema se ponga en la agenda de la política pública, porque constitucionalmente los niños tenía derecho a recibir la educación en igualdad de condiciones (Entrevista Trabajador Social exfuncionario de Fundación Secretariado Gitano, febrero de 2017).

Los vecinos se oponen al ingreso de los niños al colegio, porque se temía que esto aportaría a la permanencia en el lugar de las familias gitanas, por lo que organiza una marcha en contra de asentamiento de familias gitanas en Vicálvaro. Los vecinos organizados lograron enrolar a la Administración Municipal para la presentación de soluciones y esta entidad retoma las propuestas hechas por la Asociación de Desarrollo Gitano años antes, las que habían sido desestimadas en su momento.

Para encontrar una solución la Administración logra implicar a otras entidades y abre el espacio para que la Asociación de Desarrollo Gitano también participe, creando una Comisión y, posteriormente, firmando un convenio de colaboración entre la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento y la Delegación del Gobierno, convenio que propició la creación de un Consorcio Rector que desarrolló el programa de realojamiento de la población marginada.

Este ambiente de presión vecinal y conflictividad social llevó a que el Delegado del Gobierno Rodríguez Colorado desempolvara “el proyecto y crea una comisión con la participación del movimiento ciudadano” (Nogués y Rodríguez, 2007). Esta Comisión encargó a la Asociación de Desarrollo Gitano la realización de un estudio antropológico en profundidad que hizo recomendaciones tales como “sin realojamiento no hay desarrollo posible para los gitanos” (Nogués, 2010, p. 153).

A partir del conflicto de Vicálvaro y el surgimiento de la Comisión para abordarlo, se firma en 1986 el *Convenio de colaboración para el Realojamiento de la Población Marginal Madrileña* celebrado entre la Delegación del Gobierno de la Comunidad de Madrid, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, con el que se aborda el problema de la vivienda para población gitana (Consortio para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid, 1986, p. 4).

Después de la firma del Convenio de 1986, se constituye el *Consortio para el Realojamiento de la población Marginada de Madrid*, que será el organismo encargado de llevar a cabo la actuación planteada,

[...] al amparo del Convenio de Colaboración suscrito entre la Comunidad Autónoma de Madrid, el Exmo Ayuntamiento de Madrid y la Administración Central del Estado. Se encuentra regulado por la ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La finalidad básica del Consortio es la erradicación del chabolismo marginado madrileño y el realojamiento consiguiente de esta población en base a los diferentes subprogramas incluidos en el referido Convenio [sic] (Consortio de Población Marginada, 1995, p. 68)

El Consortio se creó para atender el chabolismo de Madrid, por eso su objetivo inicial fue:

Desarrollar un programa de construcción de viviendas y asentamientos provisionales destinados a proporcionar alojamiento digno, aproximadamente, a 1.500 familias. El mencionado programa se desarrollará durante seis años (Consortio para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid, 1986, p. 5).

Con la firma en 1988 del nuevo *Convenio de Colaboración para el Realojamiento de la Población Marginada Madrileña* suscrito por la Comunidad de Madrid, y el Ayuntamiento de Madrid se convino desarrollar un programa de construcción de vivienda y de asentamientos provisionales para proporcionar alojamiento digno a las familias gitanas. Según Nogués (2010) este segundo Convenio incorpora de manera formal el Programa de actuación a Corto y Mediano Plazo elaborado por el Consorcio en 1986 (Nogués, 2010, p. 182 en Amorocho y Corchado, 2016, p.8).

Además, al igual que en el anterior Convenio, se contemplaron tres tipos de viviendas para la integración: “viviendas en altura, viviendas en planta baja formando campamentos y viviendas de dos alturas tipo adosados, conformando barrios de tipología especial” (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2001, p. 44).

Con este nuevo Convenio, el Consorcio tuvo como funciones:

Instrumentar, mediante Programas Sociales, las acciones para señalar las familias que han de ser adjudicatarias de las viviendas o parcelas; seguimiento y control del censo de la población afectada; ejecución de los trabajos de realojamiento, traslados, demoliciones y demás aspectos técnicos ejecutivos de la operación, Administración de las viviendas adjudicadas al Consorcio, entre otras (Consortio para el Realojamiento de la población marginada de Madrid, 1988 en Amorocho y Corchado, 2016).

El Consorcio surgió en los años del fortalecimiento de la democracia y del Estado de bienestar español, un periodo de muchos cambios sociales. Durante esos años se emanaron la Ley de General de Sanidad (1986), Ley de pensiones no Contributivas (1990) (invalidez y jubilación) y Leyes regionales de Rentas Mínimas de Inserción (RMIs) (1989-1995). Además, se tenía la Ley Orgánica de Educación (1985) y la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (1990). Por otro lado, contaba con el Plan Concertado de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales (1987) y las Leyes regionales de Servicios Sociales.

5.1.3 El Censo de Población Chabolista de 1986

Entre mayo y julio de 1986, se adelantó la primera tarea que tuvo el Consorcio, la realización del *Censo de Población Chabolista*, realizado por los trabajadores sociales. En este Censo se emplearon fichas por unidad familiar donde se registraron datos personales, lugar de procedencia, tiempo de permanencia, entre otros temas. Se asignó una placa de identificación numerada a cada chabola (Nogués, 2010, p. 164 en Amorocho & Corchado, 2016, p. 8).

En el Censo de 1986 se contaron 2.192 familias chabolistas en el municipio de Madrid. A finales de 1997, se habían convertido en 4.178 familias debido al crecimiento vegetativo (664 familias) y a los movimientos y cambios de núcleo (860 familias) (Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, 2002, p. 17). En este Censo no se contaban

[...] inmigrantes extranjeros. Las viviendas se agrupaban en 61 núcleos diferentes esparcidos por 18 distritos, con una media de 44 familias por núcleo. Algunos de estos núcleos incluían más de 100 viviendas, como Los Focos, que contaba con más de 330 familias en 1986 y La Avenida de Guadalajara, entre San Blás [Sic.] y Vicálvaro (Gamella, 236).

A partir del censo de 1986 se elaboró un mapa de la ubicación de los núcleos chabolistas en Madrid (Figura 7). Como se aprecia, los núcleos chabolistas bordeaban Madrid, el lugar de emplazamiento de estos asentamientos se corresponde con los puntos de acceso al agua subterránea y son zonas escampadas en las que pudieron acceder el suelo necesario para la construcción de viviendas informales.

En el Consorcio estaba el equipo de Inspección que fue el encargado de controlar el número de chabolas en cada núcleo chabolistas, las que se construían después del Censo de 1986, este departamento fue el responsable de controlar las variaciones numéricas de chabolas en cada núcleo. En el Censo de 1986 se descartaron los asentamientos que estaban contruidos en suelo de propiedad privada, debido a que existían escrituras de compra-venta y la intervención incluyó la expropiación del terreno y derribo de la vivienda precaria construido sobre el mismo (Amorocho y Corchado, 2016).



Figura 7. Localización del Chabolismo en Madrid. E:1/100.000. Fuente: Montes (s.f.)

Los excluidos del programa de realojo del CPM – calificados de “no censados” [en 1986], “sin chapa”, “ilegales”— habitaban a 31 de diciembre de 1998 (cuando se disuelve el Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada y asume sus competencias el Instituto de Realojamiento e Integración Social, IRIS) 1.264 chabolas en Madrid capital y 383 chabolas en los municipios de la región (Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, 2002).

En este Censo se tiene que existen 37 núcleos chabolistas y 15 núcleos prefabricados están ubicados en 16 distritos. Estos núcleos chabolistas se ubicaban principalmente en el sur y sureste madrileño y formaban un círculo completo alrededor de Madrid (Nogués, 2010, p. 165 en Amorocho y Corchado, 2016). Como se aprecia en la Tabla 5, en 1986 se censaron 2.192 chabolas, siendo los Distritos con mayor número: Mediodía, Vicálvaro, San Blas, Carabanchel y Fuencarral.

Tabla 5. Número de Chabolas por Distrito en el municipio de Madrid al 15 de julio de 1986

Distrito	Nombre del núcleo chabolista o ubicación	No. de Chabolas
Arganzuela	Hierro.	26
Carabanchel	C/Aguacate, C/Joaquín Martín, C/Antonio Leyva, C/Eduardo Marquina, C/Vía con Paula Díaz y Mosquitero, Canódromo (Zaida), Carlos Deván, Agustín Rodríguez.	126
Ciudad Lineal	José Ma. Pereda, Avda. de Trueba, Eduardo Morales, Sagrados Corazones, Gregoria Crespo.	26
Chamartín	Campamento, Avda, Aster 13 y Rodríguez Jaén.	60
Fuencarral	Cruz de Cura, Bajo Puente Crta. Colmenar, La Bañeza, Isla de Java, José López y Detrás del Restaurante La Posada.	93
Hortaleza	Barajas, Manoterías (prefabricados) y Los Olivos.	73
Latina	Mica, Sarasate y Los Caprichos.	276
Mediodía	La Celsa, La Viña, Altamira, Crta. San Martín Cruce, Los Trigales y Torregosa.	420
Moratalaz	Los Gallegos, Zona Industrial, Cementerio, La Elipa.	18
Moncloa	La Veguilla (Nueva Zelanda), Puerta de Hierro, Artajona, Valdezarza.	66
Retiro	Méndez Álvaro, Electrodo.	19
San Blas	Avda. de Guadalajara (prefabricados)	392
Tetuán		11
Vallecas	Pueblo, Pico Saltadero, Julián del Cerro y Peña Labra.	77
Villaverde	En la Vía FF.CC (UVA) y Rancho del Cordobés.	173
Vicálvaro	Los Focos	336
Total		2.192

Fuente: Elaborado con base en los datos del Consorcio, 1986 en Amorcho & Corchado, 2016.

De las 9.234 personas censadas, 51,33% corresponde a menores de 15 años y los mayores de 45 años alcanzan tan sólo el 9,04%. El 19,10% corresponde al grupo de edad comprendido entre 16 y 24 años y el 20,31% a los de 25 a 44 años (Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid, 1986)

Por su parte, en relación a la cobertura sanitaria, se tiene que de los censados, 4.377, 48% acceden por la Cartilla de Beneficencia del Ayuntamiento, 2.471 (26%) tienen seguridad social, 2.315 (25%) no tiene y 22 (0,48%) tiene otro tipo de cobertura. En cuanto a la escolarización de la población menor de 16 años un 57,5% está desescolarizado (Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid, 1986, p. 36 en Amorcho & Corchado, 2016).

El nivel de escolarización de los menores de 16 años es muy bajo, un 57,6% de la población se encuentra sin escolarizar. El distrito con mayor desescolarización es Vicálvaro, donde el 82,63% de los menores de 16 años no estudia y le sigue el Distrito de La Latina con el 60,20% (Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid, 1986).

De los 4.482 habitantes de los núcleos chabolistas censados, 2.016 (45%) se ocupa en la venta ambulante, 371 (8,2%) con trabajo fijo ajeno y 349 (7,7%) están en paro sin ayuda. También se encontraron 381 (8,5%) pensionistas. Las mujeres tenían como ocupación el trabajo como amas de casa y la venta (Consortio para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid, 1986, p. 36 en Amorocho y Corchado, 2016).

En el Censo se tiene como dato importante que el 66,3% de los habitantes de los núcleos chabolistas autoconstruyeron su vivienda, 13,6% precario IVIMA, 8,6% la compró, un 10% la adquirió por otro medio y sólo un 1,11% la alquiló (Consortio para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid, 1986, p. 37 en Amorocho y Corchado).

En diciembre de 1987 se incluyeron en el censo 482 familias más, provenientes de los núcleos chabolistas El Pozo del Huevo, Arroyo Valdecelada, Armengot, más las nuevas unidades familiares resultado del crecimiento vegetativo (Marín, Alonso, y Blanco, 2012)

5.1.4 El proceso de realojamiento

El Programa de realojamiento inicialmente planteado contiene unas propuestas de actuación que plantea el realojamiento en viviendas en altura, barrios tipología especial y los asentamientos provisionales (Nogués, 2010, pp. 174-180).

El objetivo central del Programa fue: “la incorporación de esta población marginada en las estructuras de la sociedad mayoritaria, tratando de dotarles, a través de los Programas Oficiales de Trabajo Social, de todos los mecanismos que favorezcan esta incorporación, sin perder su idiosincrasia de Minoría Etnica [sic]” (Consortio para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid, 1986, p. 4 en Amorocho y Corchado, 2016).

5.1.4.1 Derribos y traslados

Entre 1986-1998 se derribaron 4.690 chabolas. Como se aprecia en la Figura 8, el año de 1989 fue el de mayor número de derribos, debido a que en ese año se derribó el núcleo Los Focos con 343 derribos, Av. Guadalajara con 91, Rancho del Cordobés, 82, y La Celsa, 86. Sin embargo, estos núcleos no fueron desmantelados totalmente. Así, por ejemplo, entre 1986 y 1998 se derribaron 1.192 chabolas en Los Focos (Distrito de

Vicálvaro) y entre 1986 y 1995, 391 en La Celsa (Distrito Puente de Vallecas), aunque quedaron pendiente el derribo y realojamiento de otras chabolas más.

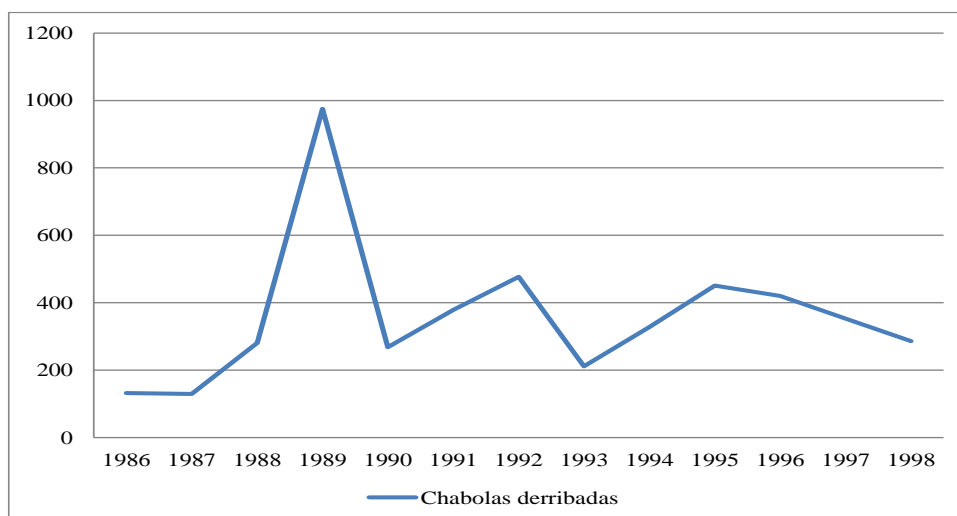


Figura 8. Derribo de chabolas entre 1986 y 1998. Elaboración propia con base en los datos de las Memorias de Gestión del Consorcio.

5.1.4.2 Las modalidades de realojamiento

Teniendo en cuenta los resultados del Censo de núcleos chabolistas de 1986 y el análisis del realojamiento de experiencias anteriores¹²³, se realizó una propuesta de actuación pensando el realojamiento en tres modalidades: Viviendas en altura, barrios de tipología especial y asentamientos provisionales. De acuerdo con el Censo se tenía que el 62 por ciento de las familias deseaban acceder a una vivienda en altura, esto implicaba construir 1.364 viviendas en altura. Con el objeto de abordar esta situación se decidió que los trabajadores sociales que eran conocedores de la situación de cada familia mediante un baremo valorarían la capacidad de adaptación al nuevo hábitat. A partir de la aplicación del baremo se estimó que de las 1.364 familias que aspiraban a vivir en piso en altura, 564 cumplían con los requisitos establecidos en el Consorcio (Nogués, 2010, p. 176).

En relación con las viviendas de tipología especial, el 38% de las familias aspiraban a acceder a este tipo de realojamiento, por lo que se requerían 850 viviendas de este tipo. Para definir quiénes podrían realojarse en esta modalidad, se siguió el baremo establecido para ese fin. Las condiciones de adjudicación serían similares a las de vivienda en altura. Cabe anotar que el contrato de alquiler de las viviendas de tipología especial incluía una

¹²³ Las experiencias se dieron en los años sesenta: Barrio Altamira (1960) y La Alegría (1964), las UVA's y el Programa de Remodelación de Barrios.

cláusula de opción a compra a cinco años, por lo que estos BTE fueron pensados como definitivos y no como opción transitoria (Nogués, 2010, p. 177).

Por su parte, los campamentos provisionales pensados como soluciones de vivienda transitorias, contruidos en 150 parcelas de 12 metros por 6, alojarían a 300 familias distribuidas según grupos familiares. Se pensaron dos opciones: parcelas sobre las que se podía instalar el carromato o construir una vivienda precaria y viviendas provisionales tipo sanquis, para realojar a las familias que habían quedado fuera del Censo o que hubiesen sido vendedores de vivienda pública. Las familias que accedieran a estas parcelas, según el convenio suscrito, lo hacía debido a que por sus condiciones laborales y sociales¹²⁴, no podían acceder a las otras tipologías (BTE y viviendas en altura) (Nogués, 2010, p. 177).

Específicamente en el programa de construcción del segundo Convenio, presentó como programación:

1) Construcción de 600 viviendas en altura de Promoción Pública para aquellas familias que, en razón de sus circunstancias socio-económicas, deseen y puedan acceder a dicho tipo de viviendas. 2) Construcción de 960 viviendas unifamiliares en Unidades de Realojamiento Transitorio en Grupos de, aproximadamente, 80 viviendas. Por ser este Grupo específico de características singulares, se construirán en las mismas Promociones un Centro Social, donde un Equipo de Apoyo fijo facilite, a largo plazo, la mejor incorporación de estas familias. 3) Construcción por el Ayuntamiento de Madrid de 3 Asentamientos Provisionales con capacidad aproximada para 80 familias, donde sea posible la instalación de, al menos, el 50% de viviendas provisionales prefabricadas, para ubicar en ellas a familias con rasgos de seminomadismo. El programa de construcción sería apoyado con otro de Acción Social Integral, y se desarrollaría durante cinco años (Comunidad de Madrid, 1988 en Amorochó y Corchado, 2016).

Entre 1986 y 1998 se realizaron 2.698 realojamientos así: 1.607 en pisos en altura, 586 en BTE y 505 en campamentos provisionales. El año de 1989 fue el de mayor actividad, debido al derribo de más de 300 chabolas en Los Focos (Ver Figura 9).

¹²⁴ Familias cuya actividad laboral estuviera ligada a: venta de materiales de construcción, saneamientos; recogida y almacenaje de chatarra. Que dependiera de medios de tracción animal; que hubiese vendido alguna vivienda de promoción pública o que fuera semi-nómadas o nómadas y cuya permanencia en Madrid no fuera continua (Nogués, 2010, p. 178)



Figura 9. Realojamiento de las familias de los núcleos chabolistas censados en 1986, según modalidad de Realojamiento. Elaboración propia con base en los Informes de Gestión del Consorcio.

Hacia 1993 se evaluó que no se había logrado el objetivo propuesto por las viviendas de tipología especial, teniendo como causas de este fracaso:

[...] el mal emplazamiento de los poblados, el rechazo por parte de los vecinos de la zona donde se iban a realizar los realojos y la menor demanda de este tipo de viviendas por parte de los potenciales usuarios al haber evolucionado en los últimos años su modo de vida, tanto por sus nuevas ocupaciones como por su actual situación en la escala social (Nogués, 2010, p. 207).

Debido a esto, a pesar de que según la programación a marzo de 1993 quedaba por construirse nueve BTE, y acabar el de La Celsa, se planteó la necesidad de revisar esa programación, además, porque se percibía que los criterios de adjudicación de dichas viviendas no estaban bien definidos y se confundían con los empleados para la adjudicación en los campamentos provisionales. En cambio, tanto los trabajadores sociales del Consorcio como los de los Servicios Sociales de las Juntas de Distrito valoraron como aceptable el realojamiento en viviendas en altura (Nogués, 2010, pp. 206-207).

5.1.4.3 Los programas sociales del Consorcio

Los programas sociales adelantados por el Consorcio son variados. Así se tiene que desde las UTS los/as trabajadores/as sociales intervenían a nivel familiar e individual, grupal y comunitario. Una trabajadora social recuerda que “se adelantaba intervenciones grupales con niños y adolescentes, también con mujeres [...] se planteaban historias con menores de refuerzo escolar, talleres con mujeres, de habilidades, [...] Hubo costura, hubo talleres de lecto-escritura” (Entrevista trabajadora social del extinto Consorcio, septiembre de 2015).

De este modo, realizaron acciones como la apertura de historias sociales, conocimiento de la situación familiar, diagnóstico social y valoración de la situación socio-familiar (abandono de menores, maltrato, consumo de drogas), con el objeto de realizar la derivación a las entidades sanitarias, educativas y de servicios sociales. De igual modo, tramitaron la documentación necesaria para el reconocimiento de los derechos civiles y sociales de los habitantes, entre estos el Documento Nacional de Identidad, el empadronamiento, la apertura del libro de familia, la vinculación a la seguridad social y los trámites para la adjudicación de la vivienda. También se gestionaron recursos y prestaciones sociales, entre estas las ayudas económicas de emergencia, las pensiones no contributivas y becas escolares (Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada, 1992, p. 20).

Desde el inicio del trabajo en el Consorcio en 1986, se priorizó el realojamiento de los núcleos chabolistas de Vicálvaro y La Celsa, por lo que los trabajadores sociales de la Gerencia realizaron un trabajo más continuo y profundo en ellos. Así realizaron el seguimiento familiar, conocimiento de las familias para elaborar los informes, recogida de documentación y propuesta de realojamiento (Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada, 1989b). También se adelantaron los programas de realojamiento de Méndez Álvaro, Villaverde, el Hierro, Altamira y Torregrosa¹²⁵.

La construcción de los BTE y los campamentos provisionales, permitió el realojo de algunas familias que se estimó en ese momento que aún no podrían adaptarse a los pisos en altura, debido a la actividad ocupacional que adelantaban, entre ellas, la recogida de

¹²⁵ Cfr. Nogués, 2010, pp. 179-180.

chatarra o el trabajo como jornaleros agrícolas por temporadas (recogida de remolacha y patata) y su estilo de vida nómada y semi-nómada. La intención era crear

[...] unos asentamientos donde las casas tienen agua, tienen luz, tienen los servicios básicos y pagan un pequeño alquiler y ya se van acostumbrando a pagar agua y luz. ¿Qué pasa? Alrededor de esos asentamientos, pues los hijos, un amigo [...], alrededor se van generando núcleos de chabolas (Entrevista trabajadora social extinto Consorcio).

De este modo, los BTE y campamentos provisionales (Ver Figura 10), así como los núcleos chabolistas, fueron blanco de críticas y ataque por parte de los vecinos de los barrios de los distritos del sur, porque empezó a asociarse estos lugares como focos de venta de drogas.

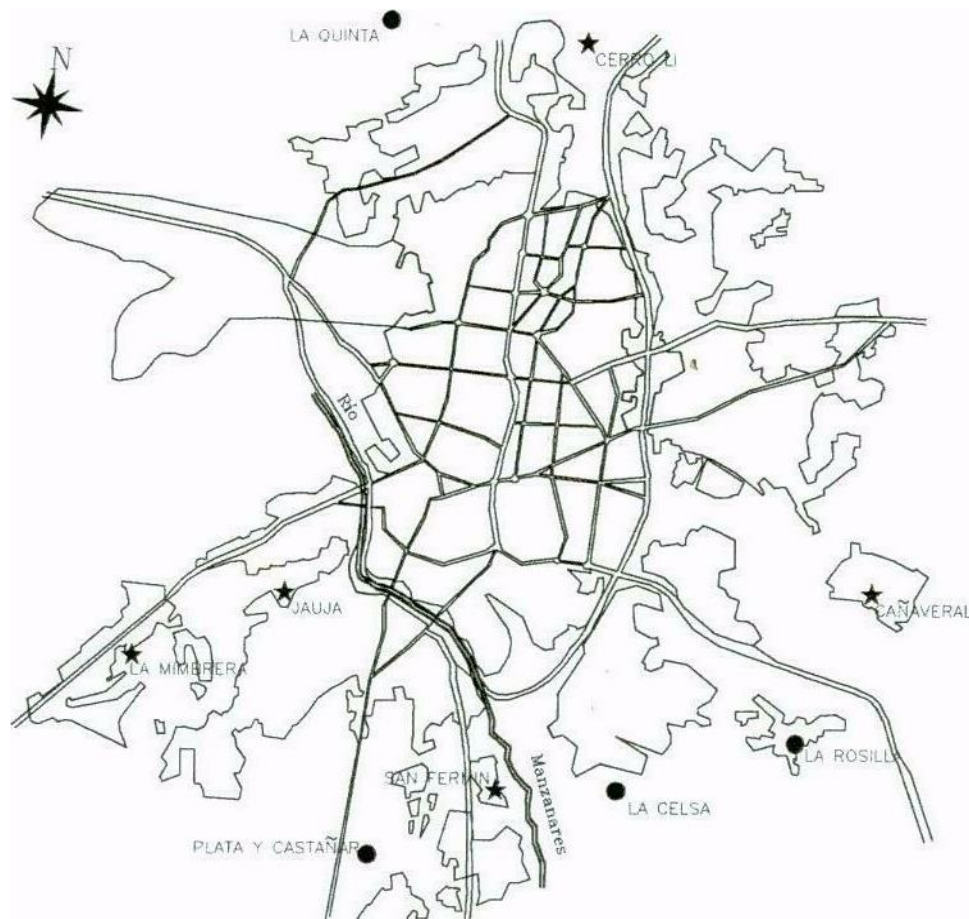


Figura 10. Ubicación de los Barrios de Tipología Especial y Campamentos Provisionales e Madrid. E: 1/100.000. Elaborado por: Montes (s.f.).

- Unidades de adosados
- ❖ Unidades de prefabricados

Así surge el conflicto de Villaverde “que tuvo lugar a lo largo de 1991, no se produjo de manera aislada, tuvo lugar en un contexto de crispación general en todo el territorio nacional por el tema del comercio y consumo de drogas” (Nogués, 2010, p. 197). Los vecinos atacaban a personas juzgadas como drogadictos y también a los poblados y viviendas que se consideraban vendían drogas, que generalmente correspondía con hogares de familias gitanas (Gamella 2002 en Nogués, 2010). El conflicto de Villaverde escenificó la crisis del Consorcio, por lo que se implementaron ajustes en los programas de actuación.

A diferencia de lo ocurrido en el proceso de Remodelación de Barrios, la iniciativa para enfrentar este problema no vino de los habitantes de los campamentos chabolistas, sino del rechazo de sus vecinos en los bloques colindantes. La situación de algunos de los más grandes, visibles y degradados poblados, como el de Los Focos y su vecino en la Avenida de Guadalajara, provocaron movilizaciones ciudadanas que contribuyeron a acelerar las decisiones de la administración pública. De nuevo la movilización vecinal jugó un papel desencadenante en la intervención oficial. Pero ahora la sociedad civil mostraba algunos de sus elementos menos simpáticos y menos defendibles para el buenísimo sociológico, como el prejuicio étnico/racial y la defensa de los valores de uso/cambio de su principal recurso y capital, sus viviendas (Gamella y Pernas, 2007, p. 21).

En el realojamiento de El Pozo del Huevo en 1990 también se presentó resistencia por parte de los vecinos “el realojo del polígono 38 fue un tanto emblemático, porque fue uno de los primeros [...], en Madrid se conoce como El Ruedo, El Ruedo en Moratalaz y fue muy sonado en su día” (Entrevista trabajador social del Consorcio, 2016). El conflicto que se presentó con los vecinos, se dio porque éstos pensaban que al realojar familias gitanas en un edificio cercano al suyo, esto iría en detrimento de la valorización de su piso, por eso hacía concentraciones todas las semanas, aun así el realojamiento se llevó a cabo (Entrevista trabajadora social del Consorcio, 2016). El proceso de realojamiento, siguió la filosofía del Consorcio era que “no más de una familia por portal pues para que la integración fuese mejor [...] porque si habían más familias (gitanas), entre ellos no iban a relacionarse con los demás (Entrevista trabajadora social Consorcio, 2016).

Luego fuimos ubicando en cada bloque una familia o dos al máximo dependiendo un poco de la estructura del edificio que era un edificio muy original que era redondo

¿sabes?, entonces yo no sé cuántos fueron, unas ochenta familias por ahí (Entrevista trabajadora social Consorcio, 2016).

La intervención del equipo del área social se centró en el “trabajo con los vecinos con una Asociación que había que se llamaba [...] e hicimos también un proyecto para la integración de esas familias tanto gitanas como payas¹²⁶” (Entrevista trabajadora social Consorcio, 2016).

Ente 1989 y 1991 el Área social-Gerencia realiza seguimiento familiar, elabora informes sociales, recoge la documentación y elabora las propuestas para el realojamiento de las familias gitanas. También, elaboraban el expediente para cada familia y lleva a cabo la adjudicación de las viviendas. Al respecto se señala en un informe de la época,

La adjudicación de viviendas no es un hecho aislado o el final de una actuación, sino que es todo un proceso que culminaría con la adaptación de las familias realojadas en su nuevo hábitat, así como en el entorno comunitario (Consorcio Población Marginada, 1991)

Pese a esta intervención hacia 1991 acontece el conflicto de Villaverde¹²⁷, situación que llevó a modificar el planteamiento propuesto inicialmente en el Consorcio, en relación a las tipologías de vivienda, particularmente con las viviendas de tipología especial (Amorocho y Corchado, 2016)

De esta forma, en el Informe del Consorcio de 1992, se plantea que “La base fundamental, sobre la que se asienta el Programa de Trabajo Social del Consorcio es conseguir la integración del Colectivo Gitano en el sistema normalizado, respetando el mantenimiento de sus propias diferencias culturales” (Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada, 1992, p. 3 en Amorocho y Corchado, 2016).

En 1996 la Comunidad de Madrid, teniendo las evaluaciones previas, decidió asumir la modalidad de viviendas en altura como línea de actuación para alcanzar la plena integración de las familias habitantes de los núcleos chabolistas en la sociedad madrileña.

¹²⁶ Hace alusión a la población no gitana.

¹²⁷ Debido a la construcción de un barrio de tipología especial en la zona de los Molinos, el Gobierno Regional recibió presiones de los vecinos. Para mayor ampliación de este punto Cfr. Nogués, 2010, pp. 197-205.

Por esto no se volvieron a construir barrios de tipología especial y se dio su desmantelamiento paulatino de este tipo de barrios (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 1999, p. 10).

El realojo en viviendas en altura se realizó en viviendas de protección oficial de régimen especial promovidas por la Comunidad Autónoma de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, las que fueron cedidas al Consorcio para su alquiler a la población censada (Nogués, 2010, p. 237).

La disolución del Consorcio aconteció en octubre de 1998, sin embargo, el problema del chabolismo persistía, dado que nuevas familias residían en chabolas (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2005, p. 10 en Amorocho y Corchado, 2016).

5.2 El programa de realojamiento e integración social (1998-2015)

Después de doce años de funcionamiento, en el año 1998, disuelven el Consorcio para Realojamiento de la Población Marginada y ésta entidad es sustituida por el Instituto de Realojamiento e Integración Social. El nuevo organismo puso fin a la política de realojos que se había venido desarrollando desde el Consorcio, por considerar que las familias que habían sido realojadas en los barrios de tipología especial y en los campamentos provisionales, ni habían mejorado sus niveles de integración social, ni habían mantenido aquellos rasgos positivos de la cultura gitana que les caracterizaba, ni se había logrado acabar con el chabolismo madrileño (Nogués y Rodríguez, 2007, p. 138 en Amorocho y Corchado, 2016).

En este apartado se presenta la institución responsable del realojamiento y las trayectorias de realojamiento que vivieron las familias seleccionadas. En la narración se reconstruye el lugar, es decir, el área de Madrid capital donde se asentaron sea por su acción propia, o la de su familia de origen, o por la construcción de un barrio de tipología especial o campamento provisional por parte de una institución, en el que fueron realojadas. La descripción toma en cuenta el paso del núcleo chabolista/BTE/Campamento provisional a un piso en altura. Se destacan los actores que participaron en el proceso de realojamiento.

Luego, se enfoca la mirada en los responsables de los procesos de realojamiento de las familias gitanas durante 1998 y 2015. Particularmente se captan los discursos y prácticas realizadas por los asistentes o trabajadores sociales y los discursos registrados en los documentos oficiales encaminados a la integración social a la ciudad de las familias beneficiarias del Programa adelantado por el IRIS articulando a los discursos enunciados por las familias realojadas.

Para lograr esto, se realizó un análisis de los discursos enunciados en torno al realojamiento que se encuentra registrado en los informes institucionales, las leyes, normas y procedimientos documentados. También forma parte del corpus el material producido dentro de la investigación a partir de las entrevistas realizadas a los trabajadores sociales que laboraron en la entidad en el periodo de estudio, así como a las familias objeto del realojamiento. Se destaca la narración de las familias gitanas realojadas por el IRIS, que enuncian la situación antes y después del proceso de realojamiento, relacionadas con los procesos de integración social, tanto a la trama urbana como a la dinámica social. Se remarcen las dificultades que vivieron en la cotidianidad para lograr su inclusión laboral. Estos discursos ilustran las trayectorias de vida de familias gitanas como beneficiarias de programas de vivienda de integración social.

Asimismo en este capítulo se presentan los discursos de las agencias estatales responsables de estas actuaciones de realojo, financiadas por el gobierno municipal, actuaciones que buscaron el control del chabolismo en la ciudad y la integración social de los ciudadanos en situación de exclusión.

5.2.1 Las familias gitanas de finales del siglo XX y principios del XXI

El núcleo familiar se conforma a partir de la boda por el rito gitano a edades muy tempranas con la consecuente maternidad/paternidad prematura. Hacia 2008 se presentaba un alto índice de natalidad, aunque había disminuido con respecto a años anteriores, siendo el promedio de hijos de dos o tres, esto a partir del aumento de métodos de anticoncepción (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2008, p. 35).

Anteriormente, un gran número de familias gitanas no realizaban la inscripción de nacimientos en el Registro Civil; y la celebración de matrimonios por la Ley Gitana era frecuente sin refrendo por un matrimonio civil, esto generaba dificultades legales a las familias para acceder al reconocimiento de derechos, así como para acceder a servicios

públicos. También existía otras razones en los varones el deseo de eludir el servicio militar (Encabo, 1992, p. 8).

Es común que la familia extensa esté conformada de familias multinucleares conviviendo en el mismo hogar. La educación de los hijos está más en manos de la madre y los niños frecuentemente participa de las actividades del mundo adulto. La asistencia escolar durante la educación primaria es estable, aunque se percibe fracaso escolar y es notable el abandono de la educación secundaria (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2008, p. 35).

La obtención de los ingresos es diversa, así se dedican a diversas actividades como la recogida de chatarra y los principales ingresos provienen de la Renta Mínima de Inserción. Se presenta dificultades para el acceso al mercado laboral (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2008, 2009, 2010, 2011). Por ejemplo, en diciembre de 2008 en 55% de la población residente de los Barrios de Tipología Especial eran perceptores de la RMI (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2008, p. 64).

5.2.2 El Instituto de Realojamiento e Integración Social

En 1998 se estima que hay 1.550 chabolas distribuidas en 14 distritos de Madrid capital repartidas en 40 núcleos chabolistas (Nogués, 2010 en Amorocho, 2017), veinte menos que los identificados por el Consorcio en el Censo de 1986. La mayoría de estas familias son gitanas y viven en barrios de tipología especial y en campamentos provisionales que se han ido deteriorando al punto de considerarse barrios chabolistas y, además, a sus alrededores se han fundado nuevos núcleos chabolistas.

En este contexto, con la Ley 16/1998, de 27 de octubre se crea el Instituto de Realojamiento e Integración Social, adscrito a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. En el Artículo 1 de esta Ley, se enuncia que fue constituido como un

[...] ente de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, de los previstos en el artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de

noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (BOCM, 1998, p. 4)

Una de las razones por las que se crea esta institución es porque se tiene la necesidad de contar con un organismo que Ayude a los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid a resolver el problema del chabolismo, dado que es un fenómeno que los sobrepasa, porque no cuenta ni con recursos, experiencia y capacidad técnica para valorar el derecho que la familia habitantes de una chabola tiene derecho a la vivienda y facilitar su integración social (BOCM, 1998).

Se buscaba un organismo que asumiera la labor que venía haciendo el extinto Consorcio de Población Marginada, ampliándose el ámbito de actuación para enfrentar el chabolismo y la infravivienda en toda la Comunidad de Madrid, retomando los aprendizajes y superando las limitaciones de la anterior entidad.

Se busca una organización eficiente en la gestión de los recursos, especialmente en la adquisición de viviendas, en su adjudicación, en el control y el seguimiento de las familias adjudicatarias de las viviendas, en la prestación de servicios educativos y de asistencia social, así como en todas aquellas tareas que le son propias, de modo que los fondos públicos cumplan en todo momento la función para la que fueron destinados. Estas características conducen a la figura de un ente de Derecho público como la organización que mejor se adapta a lo que se pretende (BOCM, 1998).

Este nuevo ente público, dada su atribución de personalidad jurídica se vio conveniente para la coordinación

[...] de los recursos necesarios que intervienen en la solución del chabolismo: vivienda, educación, empleo, sanidad, servicios sociales y urbanismo, cuando menos. La colaboración con la Administración Central del Estado (Ministerio de Fomento, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, entre otros), la coordinación con otras Comunidades Autónomas e incluso con otros organismos y entidades públicas y privadas de la Unión Europea, hace igualmente recomendable este modelo jurídico (BOCM, 1998).

Entre los fines que tiene el IRIS se encuentran, el “proporcionar viviendas a aquellas personas que habitan en chabolas, infraviviendas de planta baja o en viviendas provisionales y en condiciones de exclusión social, facilitándoles su integración y progreso dentro de la sociedad” (BOCM, 1998). Además, señala que:

Para acceder a las viviendas y al resto de los servicios y recursos de que disponga el Instituto las personas beneficiarias deberán cumplir con los requisitos que se establezcan en el correspondiente convenio-programa, o bien concurrir en ellas situaciones de especial o urgente necesidad de acuerdo con lo establecido en la presente Ley (BOCM, 1998).

5.2.3 La Empresa Municipal de Vivienda y Suelo, EMVS

“La Empresa Municipal de la Vivienda de Madrid, SA, se constituyó por acuerdo plenario del Excmo. Ayuntamiento de Madrid de 17 de julio de 1981, con el fin de llevar a cabo la política municipal de vivienda, haciéndose cargo a partir de ese momento de las competencias que hasta entonces tenía encomendadas el extinguido Patronato Municipal de la Vivienda.” (Empresa Municipal de Vivienda y Suelo, 2012, pp. 1-2).

El 23 de diciembre de 2004 fue aprobada por la Junta General, la nueva denominación de la EMV: Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, SA, y se amplió su objeto social. Esta Sociedad inicialmente se constituyó por un plazo de cincuenta años, pero en 2005, en la modificación de los Estatutos, pasó a duración indefinida. Tiene por objeto social,

[...] la competencia municipal de promoción y gestión de viviendas dentro de la competencia general establecida en el Art. 25/2.d de la Ley de Bases de Régimen Local, de acuerdo con las directrices municipales, y coordinadas por su Consejo de Administración. A tal efecto asume las funciones de:

a) Construir viviendas, aplicando al efecto sus fondos propios o cualesquiera otros que obtenga para dicha finalidad, asumiendo además los convenios para la construcción de viviendas que autorice la legislación aplicable.

b) Hacerse cargo de las funciones, asumiendo el patrimonio del antiguo Patronato Municipal de la Vivienda, y de la denominada sección de viviendas del Departamento de Patrimonio del Suelo de la Gerencia Municipal de Urbanismo. [...]

j) Ejecutar las adjudicaciones de viviendas, locales de negocio y garajes construidos, siguiendo las instrucciones que sean aprobadas por el Pleno de Corporación.

Igualmente forma parte de su Objeto Social la adquisición de suelo por cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos, así como su urbanización, gestión y promoción [...]" (Empresa Municipal de Vivienda y Suelo, 2012, pp. 1-2)

Además, la EMVS¹²⁸, una vez liquidado el Consorcio, recupera las viviendas públicas que le había cedido. La responsabilidad del realojamiento de los Barrios de Tipología Especial, campamentos provisionales y núcleos chabolistas censados en 1986 que aún existen en Madrid capital es repartida entre el recién creado IRIS y la EMVS.

5.2.4 El lugar y el proceso de realojamiento

Durante la década de los años noventa existen tres tipos de núcleos chabolistas: a) Chabolas que han crecido junto a los barrios de tipología especial, b) Núcleos chabolistas de nueva atención y c) Los restos de núcleos (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 1999, pp. 58-59).

Al liquidarse el Consorcio y crearse el IRIS en 1998, éste asume las 130 familias censadas en 1986 que están pendientes de realojo por parte del Ayuntamiento de Madrid, así como las 843 que no están en ese censo. Además de ello, debía realojar 410 familias más que vivían en los núcleos chabolistas repartidos por la región (Nogués, 2010, pp. 256-257). Así lo recuerda una trabajadora social,

[...] los poblados chabolistas que nos tocaron, que le tocó a la Empresa Municipal de la Vivienda eran Antonio Leiva, Rodríguez Jaén, Pitis, Puerta de Hierro, Santa Catalina, Ventorro, esto de poblados chabolistas, creo que no se nos escapa ninguno, y luego de barrios de tipología especial nos tocaron La Quinta, Mimbreras I y II; Plata y Castañar y El Cañaveral (Entrevista Trabajadora Social EMVS, 2018).

Por su parte, una funcionaria del antiguo IRIS recuerda,

Comunidad de Madrid se quedó, ósea IRIS: Rosilla, Celsa, Jauja y Liebres y el Ayuntamiento se quedó con Plata y Castañar, La Quinta, Mimbreras y Cañaveral [...] y San Fermín, por ejemplo, ya se había terminado, ya se había acabado, se había realojado a todo mundo, se había desmantelado (Entrevista trabajadora social exfuncionaria del IRIS, junio de 2016).

A pesar de esta distribución, el Ayuntamiento a través de convenios con el IRIS, le encomendó adelantar los procesos de realojamiento de la mayoría de los núcleos

¹²⁸ Antes EMV

chabolistas bajo su jurisdicción. El Ayuntamiento, a través de la EMVS, también llevó a cabo algunos procesos de realojo de estos núcleos. De este modo,

Ellos [El Ayuntamiento de Madrid], Mimbreras, porque Mimbreras fueron dos barrios, Mimbreras I y Mimbreras II, uno era asentamiento provisional que eran sanquis de chapa y luego el siguiente de tipología especial y yo creo que el de los sanquis lo hicieron ellos, aunque algún apoyo hicimos nosotros puntual y Mimbreras II lo conveníamos también, se metió dentro de un convenio que metían este último yo creo que no se ha acabado hace tanto. Mimbreras, eran Mimbreras, Cañaveral, Santa Catalina y Ventorro (Entrevista trabajadora social exfuncionaria del IRIS, junio de 2016).

Cuando existía el Consorcio, “antes lo único que hacía el Ayuntamiento, a través de la Empresa Municipal de la Vivienda, era poner a disposición viviendas para el realojo.”, viviendas que eran construidas por la misma entidad (Entrevista trabajadora social funcionaria de la EMVS, 2018).

La razón para que la EMVS encomendara la labor de realojamiento al IRIS se encuentra en que, cuando la EMV se hace cargo de

[...] tantos núcleos la EMV no tiene capacidad para realojar a tantas familias, porque no tenemos el recurso de la vivienda, la empresa tenía construida las viviendas y no había más, entonces, se firma el convenio mediante el cual el IRIS pone... en ese momento se cambia un poco los papeles, en ese momento el IRIS pone a disposición viviendas y el Ayuntamiento paga el realojo de esas familias, de alguna manera compensa económicamente las viviendas que no teníamos porque en ese momento el IRIS compró muchas viviendas en el mercado de segunda mano, no es que construyó, sino que compró y la empresa municipal de la vivienda también, pero claro teníamos [...] es que las viviendas se tardan mucho de construir (Entrevista trabajadora social funcionaria de la EMVS, 2018).

Se observa que el IRIS se creó para continuar con la labor iniciada por el extinto Consorcio sólo que éste estuvo centrado en el chabolismo de Madrid capital, mientras que el interés del IRIS es atender el chabolismo de la Comunidad de Madrid. En el IRIS se definen los núcleos o asentamientos chabolistas como,

[...] un conjunto de chabolas, montadas por las propias familias que las van a ocupar, en terrenos generalmente abandonados, alejados de la urbe, sin servicios ni acceso rodado y

en número variable a lo largo del tiempo. Suelen darse relaciones de parentesco entre sus habitantes (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2002, p. 49).

Por su parte, los barrios de tipología especial son aquellos conformados “por 80 o más viviendas construidas en un entorno aislado, alejado, difícilmente accesible y sin los servicios básicos de que dispone la urbe” (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2002, p. 49). Durante los primeros años del IRIS se mantienen los dispositivos que se venían desarrollando en el Consorcio, como las Unidades de Trabajo Social (UTS). En la repartición de competencias, entre el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid, en razón a la liquidación del Consorcio, las UTS de Plata y Castañar, Cañaveral y Mimbreras son responsabilidad del Ayuntamiento de Madrid a partir de 1998, aunque el seguimiento social lo continúa realizando el IRIS, a partir de un convenio firmado por estas instituciones en 1999 (Nogués, 2010).

El modelo de intervención del IRIS se basa en lo que denominan como políticas integrales. El IRIS,

[...] lleva a cabo políticas de auténtico progreso, que son las políticas integrales, con la población chabolista que viven en condiciones de exclusión social. Porque integral es un modelo de trabajo que se ocupa de la vivienda, la educación, el empleo, el trabajo social y el desarrollo comunitario (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2002, p. Presentación).

Esta entidad plantea la vivienda como eje de la integración social de las familias que han estado en situación de exclusión social al vivir en chabolas e infraviviendas, la mayoría de ellas gitanas. Casi todas las familias atendidas en los núcleos y barrios de tipología especial proceden de tres puntos de la geografía nacional: Extremadura (40%), Castilla y León (22%) y Madrid (27%) (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 1999, p. 40).

El IRIS entiende la exclusión social como un proceso, no como una condición “por ello sus fronteras cambian constantemente y, encontrarse o no en esta situación, puede variar en el transcurso del tiempo” (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2010). Con la experiencia del Consorcio y del IRIS en los procesos de desmantelamiento de núcleos chabolistas y el realojamiento de las familias, se concluyó que “los barrios de tipología

especial no eran el mejor medio para conseguir el objetivo de preparar a las familias para el posterior realojamiento de pisos” (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2001, p. 44).

La intervención social y urbanística realizada por el IRIS entre 1998 y 2010, es amplia y compleja, dada las características del fenómeno de la vivienda informal precaria. Aun así, en este trabajo se intentó establecer algunos hitos que muestran la razón de ser de esta entidad, los que se presentan en la Tabla 6.

Entre 2011 y 2015 el IRIS continúa con el enfoque de intervención que se basa en los principios: vivienda digna, vivienda en altura, acompañamiento social, acción integral, adaptación al proceso de integración, autonomía familiar y normalización (Comunidad de Madrid; Open Society, & IRIS, 2014).

Tabla 6: Hitos del IRIS 1998-2010

Año	Hito
1998	Se crea el Instituto de Realojamiento e Integración Social (Ley 16/1998 de 27 de octubre).
1999	<ul style="list-style-type: none"> -Firma del Acuerdo entre el IRIS y la Federación de Municipios de Madrid, para facilitar la integración social de familias excluidas socialmente, mediante una distribución equitativa y homogénea. -Firma del Convenio entre el Ayuntamiento de Madrid y el IRIS para la atención e integración de familias chabolistas. -El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid tomó la decisión de dismantelar La Rosilla y La Celsa y realojar a las familias en viviendas en altura. -Se dismantelan Jauja, Manoteras.
2000	<ul style="list-style-type: none"> -Se dismantelan los barrios y núcleos chabolistas de la Celsa, La Rosilla, Cristóbal Colón, Cañada, Bajo Altamira y Camino del Molino. -Se abren tres nuevos Centros de Promoción Comunitaria.
2001	<ul style="list-style-type: none"> -Se abre el Centro Social en Barranquillas y la Unidad de Trabajo Social en Mimbreras. -Inicio del realojamiento de dos de los núcleos chabolistas más grandes de Madrid, Pozo del Huevo (Villa de Vallecas) y el Salobral (Villaverde). -Se dismantela el núcleo chabolista de Romacalderas
2002	<ul style="list-style-type: none"> -Se dismantelan los núcleos chabolistas de “Pozo del Huevo”, “El Montecillo”, “Estación de Atocha”, “Los Focos” y “Concheras de Metro”. -Se abren tres nuevos centros de Promoción Comunitaria -Firma del Convenio de colaboración entre el Servicio Regional de Empleo y el IRIS para la puesta en marcha de los Centros de Apoyo a la Intermediación Laboral de Madrid Sur y Orcasur.
2003	<ul style="list-style-type: none"> -Se realizan 10.416 intervenciones familiares y 1.617 menores se encuentran en seguimiento escolar. -Se dismantelan los núcleos chabolistas de “Las Liebres” y “Ezequiel Peñalver”.
2004	<ul style="list-style-type: none"> -El Modelo de Intervención del IRIS es referente a nivel nacional e internacional -Se dismantelan los núcleo chabolistas de “Calle Pilar”, “Las Cárcavas” y “Avenida Logroño” -El IRIS participa en el Fórum de Barcelona 2004 para dar a conocer su metodología de integración social.

2005	-Convenios de colaboración con el Ayuntamiento de Madrid, para el realojamiento de los núcleos de “El Salobral” y “ Plata y Castañar ”. -Se desmantelan los núcleos de “Camino del Vertedero”, “El Cristo”, “Vereda del Pan y Agua”, “Camino de Ambroz”, “La Montaña” y “Carretera San Martín de la Vega”.
2006	-Se inicia el desmantelamiento de “El Salobral”
2007	-Finalizan los realojamientos del núcleo chabolista “El Salobral” y del Barrio de Tipología Especial “Plata y Castañar”
2008	-Convenio de colaboración entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid para el realojamiento de las familias de los barrios de tipología especial de “El Cañaveral” y “Las Mimbreras” y las núcleos chabolistas de “ Santa Catalina ” y el “Ventorro”.
2009	-Finaliza el realojamiento de “ El Cañaveral ” -Convenio de encomienda de gestión del Ayuntamiento de Madrid al IRIS para la atención e integración social de familias chabolistas y de familias realojadas en vivienda en altura.
2010	-Continúa el servicio de ASIVECAM que impulsa procesos de convivencia en las mancomunidades de vivienda pública de la región, con la implicación y participación vecinal. -Socialización del Modelo de Intervención del IRIS al Comité de Dirección de Euroma en Cracovia, al Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, al Secretario de Estado de Rumania y a la Universidad de Warwick en Reino Unido, entre otros.

Fuente: Información del Consorcio, 1986, en Amoroch y Corchado, 2016.

Los Centros de Promoción Comunitaria, CPC, se abrieron en los sectores que agrupan un buen número de familias realojadas en pisos en altura, con el fin de que se interviniera no sólo a las familias gitanas, sino a toda la población del sector para construir buenas relaciones vecinales y propiciar un buen proceso de acogida de las familias realojadas. En estos CPC se abordaron procesos de capacitación y fue muy importante los procesos de inserción laboral.

En el municipio de Madrid se abrieron cinco CPC, tres creados en el 2000: CPC Villablanca en el distrito de Vicálvaro, CPC Madrid Sur en Puente de Vallecas y CPC Valdebernardo en Vicálvaro y dos creados en 2002: CPC San Isidro en Carabanchel y CPC Orcasur en Usera (Alonso, Marín, y Blanco, 2012)

Las familias realojadas firmaban con el IRIS un contrato de arrendamiento, que incluía un pliego de compromisos sociales con ocho puntos:

1. Cuidar con esmero la escolarización, la asistencia y el proceso educativo de los hijos.
2. Participar en las actividades de promoción y formación laboral que se promuevan desde el I.R.I.S.
3. No utilizar la vivienda para actividades ilegales o peligrosas.
4. Cumplir el calendario de vacunaciones vigente en la C.A.M en los hijos menores.
5. Respetar los espacios y servicios comunitarios, tanto de la vivienda como del barrio (escalera, ascensores, calle, bancos, papeleras, etc.).
6. Participar en la comunidad de vecinos y en

la vida vecinal. 7. Colaborar con el equipo de seguimiento del IRIS, respetando las orientaciones de los mismos. 8. Colaborar y participar en todas las actividades encaminadas y orientadas a la integración y la mejora de la calidad de vida (Instituto de Realojamiento e Integración Social, s.f., p. 28)

La intervención incluyó siete fases: Fase 1: Conocer el chabolismo; Fase 2: Preparar a las familias para su realojo en vivienda en altura; Fase 3: Adquirir y adecuar las viviendas para llevar a cabo los realojos; Fase 4: Adjudicar las viviendas adecuadas a las características familiares; Fase 5: Realojar a las familias y de manera simultánea derribar las chabolas; Fase 6: Acompañar a las familias en su particular itinerario de integración social; Fase 7: Controlar la correcta ocupación de las vivienda adjudicadas (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2008, p. 26).

La intervención del área social del IRIS, estipula que la intervención debe durar un máximo cinco años, como lo expone una trabajadora social del IRIS,

[...] dentro del proyecto de intervención que nosotros tenemos desarrollado el tiempo que se estipula máximo de intervención es de cinco años con una familia, osea que entendemos que en ese periodo de tiempo se debería de dar la integración de la familias y dejar de hacer el seguimiento en algunos casos (Entrevista realizada a trabajador social del extinto IRIS, 2017).

Por su parte, la EMVS adelantaba el seguimiento y,

[...] además organizamos los realojos y los derribos se organizaban de tal manera que en el mismo día del derribo se les entregaba la llave de la vivienda, luego periódicamente se facturaba, nos pasaban [El IRIS] la factura de lo que habían costado las viviendas para el realojo y eso estaba en el convenio, nosotros teníamos que pagar una cantidad fija por cada vivienda que se adjudicaba (Entrevista trabajadora social funcionaria de la EMVS, 2018).

Los derribos los hacía la EMVS “en colaboración con disciplina urbanística que dependía del área de urbanismo en esos momentos porque hasta esta corporación la Empresa Municipal de la Vivienda dependía de urbanismo” (Entrevista trabajadora social funcionaria de la EMVS, 2018).

A finales de 2008 la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, a través del IRIS, y en coordinación con la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación del Instituto de la Vivienda de Madrid, Ivima, pusieron en marcha el servicios de Asistencia Vecinal de la Comunidad de Madrid, Asivecam, con el fin de abordar las situaciones de conflicto vecinal en las promociones de vivienda del Ivima (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2009, p. 92).

El seguimiento de las familias realojadas por el EMVS en sus promociones de vivienda pública la realizan ellos mismos y el IRIS, hoy Agencia de la Vivienda Social, realiza el seguimiento de las suyas, esto lo hace a partir de Asivecam (Entrevistas varias). Esta división está marcada por el contrato de arrendamiento, así,

[...] la relación jurídica con los adjudicatarios la marca el contrato de arrendamiento y el contrato de arrendamiento, quien puede hacer contrato de arrendamiento es el titular de la vivienda, nosotros tenemos X viviendas de las que somos titulares, la Empresa Municipal de la Vivienda es propietaria y solamente puede intervenir en esas viviendas, no podemos intervenir en viviendas que no son nuestras (Entrevista trabajadora social funcionaria de la EMVS, 2018).

Recientemente la EMVS externalizó esta función de seguimiento, debido al bajo número de trabajadoras sociales para llevar a cabo esta labor, “Lo hemos externalizado ahora este año, hasta ahora no, hasta ahora lo llevábamos desde aquí... no teníamos personal, no teníamos personal, con seis mil viviendas éramos cuatro trabajadoras sociales” (Entrevista trabajadora social funcionaria de la EMVS, 2018).

De esas seis mil viviendas, aproximadamente 2.000 se destinaron a los programas de realojamiento de núcleos chabolistas. Previamente, durante tres años la EMVS había establecido un convenio con la Fundación Secretariado Gitano para realizar el seguimiento de estas familias gitanas que fueron realojadas en viviendas en altura (Entrevista trabajadora social funcionaria de la EMVS, 2018).

5.2.5 Las modalidades de realojamiento

Como se señaló anteriormente, los procesos de realojamiento adelantado por el Consorcio Rector entre 1986 y 1998 incluyeron tres modalidades: Realojamiento en Campamentos

Provisionales, Barrios de Tipología Especial y Pisos en Altura. En el IRIS, la labor de realojamiento entre 1998 y 2015 siguió sólo esta última.

A continuación se presentan los aspectos objetivos y subjetivos de dichos procesos, con la reconstrucción de las actuaciones dadas por el área social de las dos entidades que fueron responsables de la intervención dirigida a las familias adjudicatarias de las viviendas en las modalidades señaladas. Los casos se configuran a partir de la información institucional consignada en las memorias e informes anuales de ambas entidades y periódicos de la época, así como la información recolectada en las entrevistas a los trabajadores sociales que laboraron en esas entidades y a las familias gitanas que participaron de estos procesos. Se incluye la trayectoria de realojamiento vivida por los actores que fueron adjudicatarios de viviendas en campamentos provisionales, BTE y pisos en altura, con el fin de que se recupere la voz de los principales implicados en este tipo de intervención.

5.2.5.1 El realojamiento en los BTE “La Celsa” y “Plata y Castañar”

El asentamiento chabolista La Celsa estaba situado en la carretera de Villaverde a Vallecas, se fundó hacia los años cincuenta, “cuando algunos obreros que trabajaban en la fábrica de cerámica, que dio nombre al barrio, se autoconstruyeron sus infraviviendas. (Consortio de Población Marginada, 1995, p. 17).

Hacia 1986 vivían 176 familias en el asentamiento chabolista La Celsa, debido al crecimiento vegetativo y al reagrupamiento de algunas familias alcanzó a tener 228 familias en 1995 (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 1999).

La actuación de realojamiento de La Celsa fue considerada prioritaria, debido a que,

- Era un barrio en el que se había trabajado con la población, aun antes de existir el Consorcio, por lo que había un porcentaje importante que estaba preparado para pasar a una vivienda normalizada.
- Era uno de los núcleos más antiguos de los censados por el Consorcio (Consortio de Población Marginada, 1995, p. 17)

En 1995 se había realojado 61 familias en viviendas en altura de la EMV y del IVIMA, correspondiendo al 26,75% del total. En viviendas de tipología especial se habían realojado a 83 familias (prioritariamente en BTE La Celsa) siendo el 36,40% y seis

familias se realojaron en Campamento provisional alcanzando el 2,63% (Consortio de Población Marginada, 1995, pp. 17-18).

La Celsa se construyó junto al mismo núcleo de chabolas del mismo nombre, era uno de los núcleos chabolista de mayor antigüedad en Madrid. Las familias de La Celsa procedían en igual proporción de Castilla y Extremadura, alguna de esas familias llevaban asentadas en el lugar más de veinte años (Nogués, 2010, p. 281).



Figura 11. Barrio Tipología Especial La Celsa. Consorcio Rector.

Las familias que fueron realojadas en el BTE La Celsa (Ver Figura 11) procedían de Puente de Vallecas en un 63% (60 familias), San Blas con 11.6% (11), Villa de Vallecas 5.2% (5), Fuencarral también con 5.2% (5) y otras con 9.5% (9) (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 1999, p. 12).

El programa de actuación fue aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid para el desalojo, derribo y levantamiento de la urbanización. Se estimaron a realojar, al principio de la operación, 95 familias más 15 nuevos matrimonios, para un total de 110 familias. En 1999 se realojan 33 familias quedando pendiente por realojar 77. Las operaciones de derribo de las chabolas, traslado de escombros y, en su momento,

el levantamiento del BTE, se hizo bajo la supervisión de los técnicos del Ivima (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 1999).

En la intervención social se tiene que en curso 1999-2000 en la Celsa se habían matriculado 116 niños que procedían tanto del Barrio de Tipología Especial La Celsa, como de las chabolas que lo rodeaban, de estos abandonaron el colegio 19 (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 1999).

En 1999 se observó que había una disminución de familias perceptoras del Ingreso Madrileño de Integración¹²⁹, particularmente en la Celsa lo percibieron seis familias. Esta situación se explicó en su momento como resultado; por una parte, del cumplimiento de los contratos de integración, junto con una mejora de la situación económica (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 1999).



Figura 12. Núcleo chabolista La Celsa, después del desmantelamiento del BTE La Celsa. Consorcio Rector.

¹²⁹ “Es una prestación económica mensual que reciben las familias que se encuentran en situación de precariedad, por la que la familia, a cambio de unos ingresos mínimos, se compromete a realizar actividades que faciliten o mejoren su integración socioeconómica” (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 1999, p. 51)

Alrededor del BTE La Celsa se construyeron chabolas como se observa en la Figura 12, las que aún quedaban después del desmantelamiento del Barrio¹³⁰, posteriormente, fueron derribadas y sus residentes realojados.

En estas intervenciones, que consistió en el desmantelamiento del Barrio de Tipología Especial adelantado por el IRIS se trasladaron las familias a pisos en altura y en el terreno que antes estaba se construyó un parque.

Por otra parte, el traslado de familias al nuevo barrio tipología especial Plata y Castañar (Ver Figura 13) inició en abril de 1989, antes de eso en enero de ese año inició su trabajo la UTS de Planta y Castañar. La procedencia de las familias que se ubican en este BTE es variada, así:

- 30 familias proceden de la UVA Villaverde, adjudicatarios legales del IVIMA y que habían renunciado a Vivienda en Altura.
- 18 familias procedentes de las chabolas de la Vía de Villaverde.
- 12 familias procedentes de Avda. Guadalajara.
- 5 familias procedentes de Torregrosa.
- 5 familias procedentes de Cruce de Villaverde.
- 7 familias procedentes de Cerro Mica.
- 3 familias procedentes de permuta de Vivienda en Altura. (Consortio Población Marginada, 1991, p. 16)

¹³⁰ Nótese en la Figura 14 el terreno vacío después de la demolición de las viviendas del BTE La Celsa.



Figura 13. Campamento Provisional Plata y Castañar. Consorcio Rector.

Después de la liquidación del Consorcio, las Unidades de Trabajo Social de Plata y Castañar, Cañaveral y Mimbreras pertenecen al Ayuntamiento de Madrid aunque el seguimiento social lo continúa realizando el IRIS a partir de un convenio firmado en 1999 por estas instituciones.

5.2.5.2 Realojamiento en el campamento provisional *El Cañaveral*

El campamento provisional El Cañaveral fue construido en 1988 en la época del Consorcio para el realojamiento de la población marginal. En ese año se construyeron 82 viviendas en la modalidad de prefabricados (Ver Figura 14). Se localizó en la Carretera de Vicálvaro a Rivas Vaciamadrid, cerca al vertedero, en los Ahijones, junto a Vicálvaro. Este campamento provisional fue conocido como la Jungla (Nogués, 2010, p. 279)



Figura 14. El Cañaveral. Consorcio Rector.

En la Memoria de Gestión del Consorcio de 1997 se menciona que fueron atendidas 145 familias en Cañaveral, para un total de 570 personas. En ese año el Consorcio atendió 4.235 personas que correspondían 1.033 familias, estas 569 personas procedían de Extremadura, 238 de Madrid, 159 de Castilla, 24 de Portugal, 20 del País Vasco/Galicia y 24 de otros lugares. La mitad de la población atendida tiene menos de 17 años (Consortio de Población Marginada, 1997, p. 36).

Este barrio inicialmente se hizo a través del método de autoconstrucción, las propias familias que venían de poblados chabolistas autoconstruía la vivienda; sin embargo, se vio que esto no daba buen resultado, porque cada familia hacía su vivienda según su criterio y resultaban de deficiente calidad. Ante esta situación, el Consorcio tomó la decisión de derribar esas autoconstrucciones y construir él mismo, con viviendas que tenía un carácter normalizado.

En ese lugar se creó la UTS en la que estaba el equipo de profesionales y técnicos conformado por un coordinador, un trabajador social, dos animadores socioculturales y un maestro que llevaban la escuela infantil (Entrevista trabajadora social UTS El Cañaveral, 2016).

En el componente de educación infantil (niños de 0 a 6 años) se escolarizaron 30 niños en el curso 1996-1997 y 34 en el 1997-1998 (Consortio de Población Marginada, 1997, p. 38). En el reporte de la intervención se señala que en 1997, por el Real Decreto 1903 de 12 de diciembre se crean seis escuelas incompletas de educación infantil promovidas por el Consortio de Población Marginada de Madrid, entre ellas la de El Cañaveral.

De igual modo, para lograr la integración de los niños entre 6 y 16 años, se trabajó por conseguir la “máxima regularidad en la asistencia y por luchar contra el absentismo escolar” (Consortio de Población Marginada, 1997, p. 41). De este modo se contabilizaron 123 niños matriculados en el curso 1996-97 y 168 en 1997-1998. Igualess esfuerzos se realizaron para que los niños se matricularan en la E.S.O (Consortio de Población Marginada, 1997). A pesar de esto, se presentó el abandono de la escolaridad, siendo de 40 para el curso 1996-97 y 52 en el siguiente curso (Consortio de Población Marginada, 1997). Entre las razones que se identificaron como causa de esto, se señala que,

Los abandonos escolares entre las capas sociales más desfavorecidas constituyen una “seña de identidad”. Son poblaciones que no alcanzan a ver las ventajas que se derivan de la educación. La enseñanza no les resulta atractiva. Por otro lado, la población infantil de etnia gitana está condicionada por costumbres arraigadas en su tradición y circunstancias que afecta la permanencia en la escuela. Los casamientos, el trabajo y los desplazamientos familiares (Consortio de Población Marginada, 1997, p. 44)

Teniendo en cuenta esta situación, el Consortio entró a formar parte de un “Programa de seguimiento del absentismo escolar” junto al Ayuntamiento de Madrid¹³¹, la Comunidad de Madrid¹³² y el Ministerio de Educación y Cultura (Dirección provincial de Madrid). Este programa planteó como objetivos el que los niños absentistas asistieran a la escuela con regularidad y facilitar que los que habían abandonado el sistema educativo completaran la escolarización obligatoria. Este programa se puso en marcha en septiembre de 1997 (Consortio de Población Marginada, 1997).

Las familias hacían consultas a los profesionales del equipo social que incluían en orden de importancia: vivienda, Ingresos Madrileño de Inserción (IMI), asistencia sanitaria,

¹³¹ Área de Cultura, Educación, Juventud y Deportes; Área de Servicios Sociales, Área de Salud y Consumo, Área de Seguridad y Policía Municipal.

¹³² Consejería de Educación y Cultura; Instituto Madrileño del Menor y la Familia

documentación básica¹³³, instituciones penitenciarias, atención personal, pensiones, entre otras.

En el Cañaveral, 118 menores fueron beneficiarios de becas de comedor y participaron en actividades de animación y participación, tales como los campamentos, actividades deportivas (conformación de equipos de fútbol y cursos de natación), actividades culturales y de conocimiento del medio (talleres de manualidades, visitas al planetario, Parque Zoológico, parque de Atracciones y visita a museos) y actividades lúdicas (participación en los carnavales, Reyes, Navidad, fiesta de primavera) (Consortio de Población Marginada, 1997, p. 50)

El proceso de desmantelamiento del Cañaveral fue financiado por el Ayuntamiento de Madrid, a partir de la firma del Convenio de Colaboración firmado en 2008 entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid para el realojamiento de las familias que allí vivían. El Cañaveral se desmanteló entre el 26 noviembre 2008 y el 1 abril 2009, siendo realojadas 79 familias (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2014).

Entre 1988 y 1997 se fueron construyendo chabolas alrededor de El Cañaveral, por esta razón, se realizaron dos actuaciones paralelas por parte de la Comunidad de Madrid, a través del IRIS que en cuatro meses realojó a 79 familias de las chabolas y el Ayuntamiento de Madrid realojó a las 78 familias restantes. Estas intervenciones formaron parte del convenio firmado por ambas entidades que incluía el realojamiento de «El Cañaveral» y los poblados de «Las Mimbreras», «Santa Catalina» y «El Ventorro». (La Razón, 2009). En otro periódico se daba la noticia de este modo,

Al Consistorio le tocaban 110 familias, las de las casitas originales. A la Comunidad, las 118 de las chabolas que se han ido diseminando entre autopistas y rotondas. Las del Ayuntamiento son las de una sola planta y cuyos moradores pagaban un alquiler que la Empresa Municipal del Suelo y la Vivienda [Sic] no quiere precisar.... Tampoco lo que pagarán en sus nuevas casas, "porque depende de cada uno", aunque oscila entre 60 y 200 euros. Éstas se construyeron en 1988 cuando se desmanteló el "barrio de tipología especial" de Los Focos. Setenta y ocho de estas familias ya se han apuntado al cambio, aunque no todos se han mudado. Sólo algunos viven ya en sus nuevos pisos, que están en distritos cercanos, como Moratalaz o Vallecas. Al resto, "en breve se les encontrará una

¹³³ Incluía: Documentación relacionada con la inscripción de nacimiento en plazo ordinario, inscripción de nacimiento fuera de plazo, Obtención del libro de familia, Obtención del D.N.I, obtención de la tarjeta sanitaria y de la Seguridad Social.

solución", según los portavoces municipales... Algunos de los que ocupan las pequeñas viviendas de La Jungla no tienen los contratos de alquiler que muestran su relación con el Ayuntamiento. (Borasteros, 2009)

En el suelo de Los Ahijones donde estaban localizados «El Cañaveral» y las chabolas, se tenía prevista la construcción de 15.000 viviendas, de las cuales la mitad son viviendas protegidas. Las 292 personas fueron realojadas en pisos en altura en régimen de alquiler en 11 distritos de la capital y 14 localidades de la región (La Razón, 2009). Sin embargo, aproximadamente

60 familias han sido directamente expulsadas y una decena de construcciones se mantendrán, con sus moradores en el interior, erguidas entre los escombros y los reflejos de los cristales rotos. Aguardan la demolición [...] que el Ayuntamiento estima que sucederá en dos meses, cuando se haga efectivo "el mandato judicial". No cumplían los requisitos mínimos para que se acepte el realojo (Borasteros, 2009).

5.2.5.3 Realojamiento en un piso en altura

El núcleo chabolista Santa Catalina, según una entrevista realizada al Gerente del IRIS en 2011, se fundó en el suelo que correspondía a huertos de ocio de fin de semana, cerca de dos campos de fútbol, un espacio que fue abandonado por sus dueños y los “excluidos sociales” fueron tomando, dado que nadie reclamó la propiedad, hasta construir 140 chabolas en dos hectáreas de terreno (Heredia, 2011). Es un “asentamiento de 171 chabolas que se esconde en un confín de Puente de Vallecas, detrás de las cocheras de la Empresa Municipal de Transporte” (Borasteros, 2009)

Hacia 2003 el IRIS realizaba la intervención en el núcleo chabolista Santa Catalina, contabilizando 114 familias residentes para un total de 405 personas, siendo atendidos por el equipo social el 100%. El 75% de estas familias estaban compuestas por 4 miembros y estos son menores de 30 años. Estas familias son inmigrantes de Extremadura o de municipios de la Comunidad de Madrid. Se observa un alto porcentaje de analfabetismo (31.55%) y sólo un 1% tiene el graduado escolar (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2003).

En cuanto a las condiciones de habitabilidad del núcleo se tiene que el alcantarillado es inexistente, el suministro de agua y luz es regular, el transporte público y la recogida de basuras es deficiente (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2003)

Al 12 de diciembre de 2003 se contaron 42 familias perceptoras de la renta mínima de inserción, RMI, y sólo hay dos pensionistas. Respecto a otras prestaciones sociales (becas de comedor) se contabilizaron 99 (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2003). En 2004, 47 familias son perceptoras de la RMI (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2004). Los menores matriculados en el curso 2002-2003 fueron 101 y en 2003-2004, 116. Se presentaron tres casos de abandono escolar (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2003).

Las consultas realizadas por las familias a los trabajadores sociales estaban centradas principalmente en la vivienda, la RMI, recursos educativos y sanitarios, y la tramitación y gestión de documentos (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2003)

A partir del Convenio suscrito el 29 de octubre de 2008, entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, se convenia el realojo y desmantelamiento de los núcleos chabolistas de “Santa Catalina” y “El Ventorro” y el realojo y desmantelamiento de los barrios de tipología especial “El Cañaveral” y “Las Mimbreras” (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2014, p. 41), Santa Catalina fue demolido y las familias fueron realojadas en pisos en altura. El proceso de realojamiento inicio el 6 abril 2010 y finalizó el 11 octubre 2011. En total fueron realojadas 99 familias (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2014, p. 43).

5.2.6 Balance del proceso de realojamiento

En total, entre 1986 y 2006, el Consorcio e IRIS han atendido a una población chabolista superior a las 27.000 personas a lo largo de 20 años (Gamella y Pernas, 2007).

En el 2010 esta entidad enunciaba que, “El IRIS ha reducido considerablemente el fenómeno del chabolismo: desde su creación ha realojado 1.934 familias. En total, más de 7.400 ciudadanos han dejado de vivir en chabolas en condiciones de exclusión social, facilitándoles su integración y progreso dentro de la sociedad [...]” (Instituto de Realojamiento e Integración Social, 2010, p. 10).

5.3 Trayectorias socio-residenciales de las familias realojadas

Las trayectorias socio-residenciales que a continuación se presentan, permiten ilustrar los procesos vividos por los actores partícipes de los programas de realojamiento auspiciados por el Consorcio para el realojamiento de la población marginal, el IRIS y la EMVS.

Como se verá, los cambios sociales dados en el contexto de la transición democrática y la emergencia del Estado Social de Derecho en España a partir de 1978, favoreció que se garantizara el derecho a la vivienda adecuada, siendo esto resultado de la acción de diversos actores sociales, entre los que se encuentran los trabajadores sociales.

Tanto Fernando, como Concepción y Rocío forman parte de familias gitanas, cuyos abuelos eran semi-nómadas y se asentaban en zonas rurales o pueblos debido a sus tradiciones y principalmente al tipo de actividades ocupacionales que desarrollaban: recogida de algodón, maíz y patata, trata de animales, la venta ambulante y el tejido de canastos. Estas actividades fueron siendo ocupadas por otros grupos sociales o fueron extinguiéndose, razón por la cual migraron a Madrid en busca de oportunidades laborales, por lo que se vincularon a la recogida de chatarra, o trabajaron como peón de la construcción y la venta en mercadillos, así como a la venta ambulante.

En las tres trayectorias socio-residenciales se percibe que para garantizar un alojamiento, autoconstruyeron u ocuparon escampados o llegaron a los asentamientos informales que ya existían en Madrid en los años ochenta. Se evidencia la intervención realizadas por las entidades responsables de la atención del chabolismo en esa ciudad, de acuerdo a las modalidades de realojamiento vigentes en esos años, así como las dificultades que vivieron las familias para conservar la vivienda adjudicada. Se remarca que antes de que existieran estas entidades, la acción para desalojar a los habitantes de los núcleos chabolistas se daba como una transacción económica, una indemnización a las familias gitanas.

Por lo anterior, se presentan las trayectorias socio-residenciales de las familias que habitaron los Barrios de Tipología Especial «El Cañaveral» y la Celsa, el campamento provisional Plata y Castañar y el núcleo chabolista Santa Catalina, siendo realojadas posteriormente en pisos en altura en régimen de alquiler subvencionado.

5.3.1 Trayectoria 1: Familia realojada en un Barrio de Tipología Especial

Fernando, gitano de 55 años, sus padres y familia extensa son de Extremadura (“la parte de Coria, Moraleja y unos pueblos que están más allá”). Sus padres se dedicaban a la recolección de algodón y maíz, también se dedicaban “al trato de los animales, compra y venta de animales”, se movían de un pueblo a otro debido a su actividad ocupacional: “se movían, se movían, antiguamente éramos como suelen decir, nómadas”. Sus abuelos viajaban de Extremadura a Portugal, en Portugal se dedicaban a la venta de ropa y cuando regresaban a España, se dedicaban las mujeres a hacer cestos de mimbre en los ríos, los que vendía o intercambiaban por alimentos.

Su familia migró de Extremadura a Madrid, debido a que habían escuchado que en la capital había posibilidades de trabajar en la recolección de chatarra, por eso se radicaron allí. En sus palabras: “nos asentamos, entonces no había furgoneta para los gitanos [...] se compraron mis padres y los familiares un carro y una mula y con eso íbamos por la calle buscando chatarra y la íbamos amontonando y cuando ya teníamos un poquito la iban vendiendo a una chatarrería que había por ahí”. Fernando creció en un núcleo chabolista de Madrid ubicado cerca al Hotel El Quijote, allí permaneció varios años, hasta cuando les desalojaron con una indemnización monetaria (“el núcleo pa’ tirarlo fue que nos ofrecieron un dinero a cada matrimonio de allí, de los que había, y dejábamos el terreno que estábamos ocupando, que, y ya pues desaparecimos totalmente).

Después de ese hecho, su familia se ubicó en otro poblado chabolista, pero no permanecieron mucho tiempo ahí y pasaron a ocupar un piso abandonado cerca de la Plaza Conde Casal donde vivieron en muy malas condiciones durante 4 años (“ahí estuvimos cuatro años pasándolo muy mal teníamos que tener la luz de una obra que había cerca, unas veces no la cortaban, otras veces no la ponían, sin agua corriente, nada, el agua que teníamos la sacábamos de donde regaban”). Fernando señala que ellos tenían dificultades para alquilar un piso, por lo que no cuentan con los respaldos que exigen las empresas inmobiliarias, además de los bajos recursos que tienen (“porque para alquilar necesitas una nómina, necesitas [...] alguien que te acredite, que te avale, pues no había nada”).

En 1977 aprendió a leer, a partir de unos cursos que recibió en el Colegio Doctor Federico Rubio “pues aprendí lo poco que se leer, lo poco que se escribir y alguna que otra, matemáticas muy poquitas, muy poquito pero bueno [...] a mí me gustaba mucho la lectura”. No recuerda que esos años setenta alguien les brindara ayuda, porque por esos años no había la RMI.

Posteriormente, en 1988 fueron realojados por el Consorcio en El Cañaveral y allí vivieron aproximadamente 21 años hasta que fueron realojados posteriormente en un piso en altura. La percepción de su vida en el BTE El Cañaveral es positiva: “nos enviaron a Vicálvaro, al poblado, a un poblado que lo llaman El Cañaveral, ahí nos dieron una casita de planta baja muy buena, preciosa y ahí estuvimos muy bien de verdad, estuvimos 21 o 22 años, ahí estuvimos muy bien”. Piensa que El Cañaveral fue un buen lugar para vivir durante varios años, pero luego pasó que se construyeron chabolas a su alrededor y las cosas cambiaron.

Fernando recuerda los programas que adelantó el Consorcio en El Cañaveral, como el de conducción, tanto su padre como sus hermanos sacaron el carnet a partir del mismo. El obtuvo su carnet en una autoescuela. El Consorcio también organizó un curso de jardinería, en el que participó. Sus hijos asistían al Colegio Alfonso El Sabio, y participaban en las actividades lúdicas dirigidas a la población infantil, así como campamentos de verano.

Después de la demolición de El Cañaveral, fue realojado en el PAU de Vallecas, a pesar de que considera que el sector ofrecía ventajas como las zonas verdes, en su caso, los costos de gas, electricidad y agua era muy altos. Además, tuvo problemas para el pago del alquiler, razón por la cual fue desahuciado por impago del alquiler, pues cuando tuvo el dinero para el pago de la deuda, el proceso jurídico ya iba en camino. Después de un largo proceso jurídico y de la asesoría social, logró que se le adjudicara un piso más acorde a su capacidad de pago. En la actualidad vive en un piso antiguo junto a su hijo y la esposa e hijo de éste, sigue laborando en la recogida de chatarra contando con la colaboración de su hijo, aunque éste aspira poder conseguir un trabajo más estable y más acorde a sus intereses.

5.3.2 Trayectoria 2: Familia realojada en un campamento provisional

Concepción¹³⁴, mujer gitana de 49 años oriunda de Miranda del Ebro en Burgos estudió hasta tercer año de primaria y se casó a los 14 años con un primo en segundo grado de consanguinidad, también gitano. Nació en una familia compuesta por el padre, la madre y ocho hijos (cinco hombres y tres mujeres), siendo ella la mayor de ellos. Su abuelo era nómada, trabajaba en el campo y vivía en el carromato con los caballos, le gustaba vivir al lado de los ríos, estar en el campo, su padre vivió también ese modo de vida durante la infancia. El padre de Concepción trabajó en la agricultura por temporadas recogiendo la patata, pero la familia tenía una residencia estable en Miranda del Ebro que era un piso en alquiler, no recuerda con claridad si ese piso era una vivienda pública o no, pero recuerda que sus padres pagaban el alquiler y los servicios, supone que el Ayuntamiento les cedía esos pisos a las familias gitanas para poder vivir, pues su familia no contaba con muchos recursos económicos y estos provenía exclusivamente del trabajo de los padres como trabajadores agrícolas jornaleros (la madre también salía a trabajar ocasionalmente en el campo) y su padre también fue peón de la construcción. Debido a que la madre salía a trabajar en el campo, ella y la hermana que le siguen, asumieron las tareas domésticas. Ella vivió en ese piso hasta los 12 años y fueron realojados por el municipio en un barrio de casas prefabricadas, se llamaba el Barrio de Andubal, que estaba conformado por aproximadamente 90 familias gitanas, en ese barrio vivió hasta los 14 años. La casita prefabricada contaba con tres habitaciones, un cuarto de baño, el comedor y la cocina, a pesar de que eran pocas habitaciones Concepción no menciona que estuvieran hacinados. A ella le encantó vivir en ese barrio de casitas bajas prefabricadas, porque vivía junto a su familia extensa y conocidos, cuando pasaba cualquier problema acudían en su ayuda los parientes que vivían alrededor de su vivienda, además sentía que el colegio era de ellos y compartía mucho tiempo con sus primas, recuerda que iban a unas piscinas privadas que habían cerca. Entre las familias había un fuerte vínculo comunitario (“No había nadie allí que no conocieras. Allí conocías a todo el barrio y si necesitabas algo llamabas a las puertas”), si alguien pedía algo que no tenía (sal, una pastilla) podía acudir a los vecinos o parientes y ellos lo compartían (“porque éramos todos unos”). Su esposo ha trabajado desde niño en la recogida de chatarra, oficio que le enseñó el padre. También su esposo les enseñó este oficio a sus hijos que trabajan con él en esta actividad, ellos ha

¹³⁴ Los nombres de los sujetos entrevistados han sido anonimizados con seudónimos

contado con la documentación en regla para ejercer este oficio, esto fue posible a partir del trámite que realizó una asistente social de la época, muy reconocida por su trabajo con las familias gitanas. Su esposo estudió en un colegio en el Barrio La Alegría, a ese colegio asistían niños y niñas gitanas (“iban también al colegio con sus primas, sus primos iban todos juntos al mismo colegio”). En este barrio también tenían presencia las asistentes sociales, entre ellas, Rosa Molina, quien hacía visitas domiciliarias a la familia de su esposo.

Debido a que la familia de su esposo fue trasladada del Barrio La Alegría y realojada en San Blas, ella llegó a vivir allí, posteriormente fue realojada por el IRIS en campamento provisional Plata y Castañar viviendo allí 12 años. A ella le gustó vivir en Plata y Castañar, recuerda que había asistentes sociales a quienes acudían para resolver problemáticas o hacer consultas para trámites. En el lugar estaba la guardería y la oficina de las asistentes sociales, recuerda que su hija tenía siete meses y fue quien la inauguró la guardería, luego sus otros hijos, los que tenía en ese momento asistieron todos, lo que le permitió realizar los cursos de viverista de plantas y limpieza industrial (“Pero la guardería que fueron mis tres hijos grandes [...], pa’ mí eso fue maravilloso, ¿vale? Yo ya empecé a hacer cursillos”). En la medida que sus hijos crecían fueron vinculándolos al colegio que estaba cerca, aunque había que tomar el autobús. Recordando su experiencia de vida en Plata y Castañar, señala: “era una vida bonita, a mí por ejemplo, sí me gustaba mucho”. También recuerda que sus hijos la pasaron mal cuando fueron realojados en un piso en altura, porque estaban acostumbrados a vivir en una casa baja que tenía patio (Plata y Castañar), donde los niños se reunían a jugar con sus primos y parientes, mientras que en el piso se encontraban solos. En el caso de su hija, recuerda que la niña se ponía triste y le daba dolores de cabeza, decía que necesitaba respirar aire fresco y entonces, ella le decía al esposo que la llevaran a casa de sus sobrinas para que ella se despejara. A pesar de que ella quería el cambio, pasar a vivir en un piso en altura, debido a que Plata y Castañar había empezado a presentar problemas, porque se empezó a realojar allí familias gitanas procedentes de otros núcleos chabolistas (Los Pitufos, La Celsa) “mezclándolos” a todos, y había robos o quemas de coches y escándalos, ella solicitó que la realojaran en otro lugar, porque no quería que sus hijos vivieran en un sitio con tanto problema. A partir de esto, y dado que se estaba en proceso de realojo de los primeros habitantes de Plata y Castañar, fueron trasladados a El Pozo.

5.3.3 Trayectoria 3: Familia realojada en un piso en altura

Rocío, mujer gitana, tiene 36 años y se casó a los 16. Es hija de padres gitanos, siendo una de las menores de los diez hermanos del matrimonio. Nació en un piso de realojamiento en Entrevías, pero sus hermanos mayores y sus padres, al igual que sus abuelos, vivieron en La Celsa. Ella no estudió. Al casarse tuvo que irse a vivir con la familia de su esposo que vivía en el núcleo chabolista Santa Catalina.

De su matrimonio nacieron seis hijos. Recuerda que ocupó una chabola abandonada y que vivió allí durante 11 años con su esposo e hijos. Para abastecerse de agua tenía que acudir a la fuente, que dotaba de agua a 50 o 60 familias y para contar con energía eléctrica varias familias se habían enganchado a un poste de luz que había en el lugar. Debido a esto eran frecuentes los cortes de energía y no podían tener acceso a un radiador para calentarse durante el invierno. Recuerda que la casa era húmeda, había mucho barro en las calles y también su chabola era de piso de tierra, por lo que sus hijos sufrieron todos de asma. Recuerda que el lugar estaba infestado de ratas y había muchos perros. Los padres de Rocío trabajaron como vendedores ambulantes en pueblos, por lo que eran frecuente que viajaran. Su padre nació en Talavera de la Reina y su madre en Madrid.

Fue realojada por el IRIS en un piso en altura en 2008, considera que todo cambió para mejor. Para que se diera este cambio contó con la ayuda de los asistentes sociales del IRIS, recuerda a H. y S. ellos le ayudaron a tramitar el empadronamiento que necesitaba para escolarizar a sus hijos y, además, con esto pudieron todos acceder a la tarjeta sanitaria, pues antes no la tenían debido a que no contaban con el empadronamiento. El vivir en una vivienda adecuada y en un sector urbanizado contribuyó a que mejoraran las condiciones de salud e higiene de su familia, ya no estaban en contacto con roedores y menciona como su ropa y zapatos estaban limpios, porque no se embarraban en los trayectos, los niños podía ir mejor presentados al colegio.

Rocío no sabe leer ni escribir, y considera que esto ha sido un obstáculo para expresarse, para acceder a la atención médica y al dentista, con las “asistentas sociales” aprendió a cuidarse y le ayudaron a acceder a estos servicios. Considera que con el proceso de realojamiento sus hijos sí han podido ir al colegio, recibir la atención médica e ir al odontólogo, cosas que ella no tuvo durante su infancia. Como ella enuncia: “yo no tengo dientes, mis hijos tienen toda su boca porque la estoy cuidando y estoy muy contenta con eso”.

5.4 Síntesis

Mientras que el Programa de Remodelación de Barrios estuvo enfocado en población obrera principalmente, con ocupación medianamente estable, el modelo de realojamiento ha estado dirigido a minorías étnicas con dificultades de acceso al mercado laboral formal y al mercado privado de vivienda sea para compra o alquiler.

El Programa de Realojamiento de la Población Marginada de Madrid implementado durante doce años sentó las bases para perfilar un modelo de intervención socio-urbanístico dirigido a la integración de minorías étnicas sin acceso a una vivienda digna y adecuada. Este proceso, tuvo sus aciertos y desaciertos que permitieron hacer ajustes al modelo de intervención. Entre las actuaciones realizadas fallidas, se encuentra el haber construido viviendas de tipología especial y campamentos provisionales en zonas alejadas de la trama urbana, lo que creó condiciones para la creación de guetos. Este tipo de solución recuerda las modalidades de realojamiento realizadas décadas atrás como fueron los poblados agrícolas y las Unidades Vecinales de Absorción, aunque con diferencias significativas en cuanto a que en la propuesta del Consorcio hubo atención social, educativa y sanitaria, con mayor garantía de derechos civiles y sociales para las familias gitanas y la calidad de la construcción fue mucho mejor en los BTE.

Desde el punto de vista de la intervención social, se valora que las Unidades de Trabajo Social, UTS, creadas por el Consorcio, se constituyeron en el espacio de relación más próximo entre los equipos sociales y la comunidad beneficiaria del Programa. A partir de la ejecución del Programa de actuación a corto y mediano plazo, se lograron avances en la atención sanitaria y educativa de la población, así como su vinculación a los Servicios Sociales Generales. A pesar de estos logros, se descuidaron aspectos relevantes como los programas dirigidos a jóvenes, dado que según el Censo de 1986 se encontró que el 51,3% de la población chabolista gitana era menor de 15 años. Este vacío fue criticado en 1993 por el Comité de Evaluación del Programa de Realojamiento, a raíz de que se empezaron a presentar problemas de venta y consumo de drogas en los jóvenes residentes de los asentamientos conformados por las viviendas de tipología especial. Cabe señalar que esta situación de consumo de drogas de los jóvenes no fue exclusiva de los barrios de tipología

especial, sino que se presentó masivamente en diferentes sectores de Madrid y otras ciudades de España y Europa los años ochenta¹³⁵

Se identificaron cuatro modelos de realojamiento: 1) realojamiento en vivienda transitoria (construida por el ente público) en modalidad de alquiler subvencionado en principio pensado a corto plazo, 2) realojamiento en vivienda baja (construida por ente público) en situación de alquiler a largo plazo, 3) realojamiento en vivienda en altura pública (construida por el ente público) en modalidad de alquiler subvencionado a largo plazo y 4) realojamiento en vivienda en altura (captada en el mercado inmobiliario privado) en modalidad de alquiler subvencionado, esta última es la modalidad adoptada por el IRIS.

La crisis del Consorcio se da por el proceso de decadencia de algunos de los BTE y campamentos provisionales, la venta y consumo de droga en esos lugares, además de un choque de visiones en cuanto a cómo debe ser la intervención de los núcleos chabolistas. El equipo social se encuentra dividido entre aquellos que consideran que se debe seguir la línea de actuación desde el relativismo cultural y los que creen que debe de haber un cambio hacia un enfoque más universal teniendo en cuenta el derecho a la vivienda desde el nuevo marco constitucional español.

Además, se cuestionan las formas asistenciales de atención y los nuevos liderazgos del área social en el IRIS que siguen la línea de la profesionalización de la intervención. Esta profesionalización significaba el uso de nuevos enfoques teóricos y métodos de intervención, por lo que la capacitación con asesores externos se consideró como un elemento clave para cualificar los procesos.

¹³⁵ Por ejemplo, en un periódico de la época se enunciaba: “Las estadísticas oficiales hablan de 300.000 heroínómanos en Italia, 100.000 en Francia, 80.000 en España” (Pérez, 1984)

Capítulo 6. Heterogeneidad de actores en la intervención de la Cañada Real

6.1 Introducción

En este capítulo se hace una aproximación al lugar y se identifican los actores que han tenido acción en el territorio que corresponde al asentamiento informal la Cañada Real, centrando la mirada en los actores recientes. Se presentan los actores involucrados en las actuaciones en este contexto, que superpone diversas prácticas y significados contruidos por ellos desde finales del siglo XIII y hasta la segunda década del XXI.

Se asume como punto de partida el siglo XIII, porque la denominada Cañada Real existe desde 1273 y su definición cambió sólo hasta el 2011. Se tiene que durante largo tiempo, especialmente desde hace cuarenta años, ha existido una controversia sobre el uso y ocupación de este suelo, debido a que las cañadas surgieron para la trashumancia de ganado desde el norte al sur de España, pero debido a las transformaciones sociales y económicas, el tránsito de ganado ya no se da de ese modo y este suelo ha sido urbanizado informalmente por la acción de diversos actores sociales.

Inicialmente se presentan las acciones que realizaron algunos actores para fundar un asentamiento informal en una zona de protección en el municipio de Madrid. Específicamente se analizan el componente demográfico, en lo referido a la migración, y los motivos que llevaron a esta población a acceder a un suelo protegido donde construyeron sus viviendas, en oposición a lo dispuesto en la normatividad ambiental y urbanística española. Para lograr lo anterior, se hizo uso de la base de datos correspondiente al Censo de la Cañada Real del municipio de Madrid que se realizó entre junio y julio de 2011 por la UCM a solicitud de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid.

Posteriormente, se identifican las intervenciones realizadas por los trabajadores sociales para garantizar el acceso de la población a la sanidad, la educación, los servicios sociales y la transferencia de renta. Se busca evidenciar las formas específicas de intervención del Trabajo Social que apuntan a la inclusión social de las personas que habitan infraviviendas en la Cañada Real. Se propone abrir una perspectiva de análisis que

permita develar los discursos en torno a la intervención del Trabajo Social en los procesos de articulación a la ciudad de estos ciudadanos, habitantes de un asentamiento informal.

6.2 El lugar: La Cañada Real Galiana

La Cañada Real Galiana, Riojana o de Las Merinas es considerada como una de las más importantes de España. Su origen se da en la Sierra Cebollera, al sur de La Rioja, y termina en el Valle de La Alcudia, correspondiendo a un recorrido de aproximadamente 400 kilómetros, de los cuales 93 corresponden a la Comunidad de Madrid. Esta Cañada atraviesa las provincias de Soria, Guadalajara, Madrid, Toledo y Ciudad Real (Gobierno de España; Comunidad de Madrid; Ayuntamiento de Madrid; Ayuntamiento de Coslada; Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid , 2017).

El territorio que corresponde a la Cañada Real ha sido objeto de controversias respecto a los usos y formas de ocupación del suelo, desde hace varios siglos. En 1273 Alfonso X el Sabio fundó el Honrado Concejo de la Mesta de Pastores, situado bajo protección del monarca en el uso de prerrogativas mayestáticas que con el paso del tiempo se constituiría en el principal renglón económico de la corona de Castilla (García P. , 1991).

En el siglo XIV se selecciona a la oveja merina como productor de la fibra de lana de mayor calidad en el mundo, hecho que permite a los ganaderos y comerciantes castellanos mantener el monopolio de los mercados internacionales durante cinco siglos, de ahí que los Reyes Católicos depararon un proteccionismo a esta actividad de granjería merina regulando el régimen fiscal, codificando leyes y derechos pastoriles, así como facilitando el acceso a los pastizales y el manteniendo el tránsito por las vías pecuarias (García P. , 1991).

En el siglo XVII se da una merma en las cabezas de ganado, pero el sector se recupera y se da un segundo auge recuperando el pulso en las cotizaciones de fibra lanar en la lonja europea rebasándose los 3.500.000 ovinos trashumantes y se extiende la normativa mesteña a todos los ámbitos de la monarquía (García P. , 1991). En 1812 la Corte de Cádiz declara incompatibles las ancestrales corporaciones ganaderas con los principios del constitucionalismo liberal, llevando a la abolición de la Mesta en 1836 (Ley 2/2011, de 15 de marzo, de la Cañada Real Galiana, 2011)

Aun después de la abolición de la Mesta, en la práctica continuó el sistema gubernativo heredado, siendo la Asociación General de Ganaderos la que asumió la continuidad de la gestión. Es así como se empezó a promulgar normas con el fin de evitar el intrusismo y roturación agrícola de las cañadas. Hacia 1924 se calificaron la cañadas o las vías pecuarias como bienes de dominio público. En 1931 se «reintegró» a la Administración «las facultades delegadas en la Asociación General de Ganaderos» (Comunidad de Madrid, 2011).

El uso principal de las Cañadas Reales ha sido la trashumancia, esta práctica se dio durante seis siglos y fue desapareciendo, a partir del transporte del ganado por tren y en camiones, aun así, se mantiene la tradición de trashumancia simbólicamente y cada otoño se celebra La Fiesta ovejera. Este hecho es narrado de este modo,

La Fiesta ovejera [...] es un paso simbólico, pues la trashumancia, entendida como un recorrido pedestre de cientos de kilómetros y decenas de semanas, desapareció con el desarrollo del ferrocarril y el transporte por carretera en la España de posguerra. Hoy, las ovejas viajan en tren y en camión. Sólo algunos hatillos caminan pequeños recorridos, más simbólicos que otra cosa (Merino, 2016).

La Cañada Real Galiana corresponde a una antigua vía pecuaria que en un tramo de 14,4 kilómetros pasa por la Comunidad de Madrid. “Discurre por Coslada (menos de un kilómetro), Rivas-Vaciamadrid (tres kilómetros) y, en su mayor parte (casi 13 kilómetros, con una anchura de entre 40 y 80 metros), por los distritos madrileños de Vicálvaro y Puente de Vallecas” (García B. , 2013)

Con la pérdida del uso de la trashumancia, la Cañada Real fue clasificada como suelo de protección. En la década de los años 1950 y 1960 se empiezan a asentar allí migrantes rurales, principalmente en el terreno de la Cañada que pertenece al municipio de Coslada. En la década de los años sesenta se asientan gitanos españoles en Valdemingómez (Comunidad de Madrid, 2011).

La Cañada Real ubicada en la periferia sureste madrileña fue definida hasta 2011 como una vía pecuaria (Cortés et al., 2011). Estos terrenos de dominio público, en el tramo correspondiente al municipio de Madrid, fueron delimitados por las Órdenes del Ministerio de Agricultura del 31 de enero de 1958 y del 11 de junio de 1968, y la Ley 8

de 1998 de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid estuvo enfocada a la conservación y regulación de sus usos (Comunidad de Madrid, 2011).

En la ocupación de la Cañada Real hacia 1980, se encuentran diversos factores que promovieron la localización de diversas actividades en ese territorio:

a) Su situación geográfica. b) Las competencias jurisdiccionales de los distintos municipios. c) Las responsabilidades de los Organismos encargados del control y la regulación de las vías pecuarias. d) La propia legislación que regula los aspectos substanciales del tratamiento de la red pecuaria en su totalidad (Franchini, 1988).

La aparición del chabolismo en la Cañada Real en los años noventa, es referenciada en el diario El País, con noticias que datan de 1994 a 1998. El enfoque noticioso durante ese periodo reflejó

[...] preocupación por el sufrimiento de varias decenas de familias gitanas realojadas en 1994 por el Ayuntamiento de Madrid en casetas de madera junto al vertedero. Las condiciones de este realojo «en chabolas» y en un terreno sin electricidad levantaron las protestas de los moradores de la Cañada, así como sindicatos, asociaciones, intelectuales, la Comunidad de Madrid e incluso el Consejo de Europa. Una concejala socialista llegó a acusar al Gobierno municipal de crear «un gueto en la Cañada» al construir allí un «nuevo foco de chabolismo gitano» (Las Heras Pinilla, 1994 en Álvarez, 2017, p. 221).

La llegada de inmigrantes internacionales al lugar, procedentes de Marruecos y Rumanía principalmente, acontece en los años noventa y hacia el 2000 se ubican familias procedentes de antiguos núcleos chabolistas desmantelados, entre ellos el Salobral. Es así como entre 1992 y 2010 llegó a Cañada Real el 80% de la población que fue censada en 2011¹³⁶, haciendo que el lugar se consolidara como un asentamiento informal en esta ciudad¹³⁷.

La Cañada Real, en el tramo correspondiente a Madrid capital, corresponde hasta 2011 con un suelo no urbanizable protegido que se consolidó, en más de cuarenta años, como un asentamiento que cuenta con 1.521 viviendas donde habitan más de 5.004 personas (Cortés et al., 2011).

¹³⁶ Cálculos propios, a partir del Censo de Cañada Real de Madrid capital realizado en 2011.

¹³⁷ A lo largo de este sector se puede observar viviendas de diferentes características. Hay bastante variedad en las construcciones desde chabolas a casas de construcción de obra con patios internos.

En sucesivas etapas, la Cañada Real ha sido ocupada por muy diversos grupos poblacionales: población gitana española y portuguesa, migrantes internos e internacionales procedentes de Rumanía y Marruecos principalmente, y familias que vivieron en núcleos chabolistas en otros lugares.

En el tramo ocupado de la Cañada Real Galiana que pertenece al término municipal de Madrid residen 5.004 personas, de las “cuales 3.163 están en el Distrito de Villa de Vallecas y 1.841 en el Distrito de Vicálvaro (Cortés et al., 2011; Cortés et al., 2013). La población gitana española es mayoritaria con 1.937 personas, seguida del resto de españoles con 1.353, luego está la población magrebí con 1.301 y el resto de extranjeros corresponde a 386 personas (Cortés et al., 2013).

Sin embargo, en los datos actualizados de los Censos adelantados en los tres municipios por donde discurre la Cañada Real en la Comunidad de Madrid, se señala que este territorio es habitado por 7.725 vecinos, de los cuales 5.666 corresponden a Madrid, 1.132 a Rivas y 927 a Coslada. Este censo, ha ido variando y aún está abierto a alegaciones (García B., 2013).

El tramo urbanizado por la vía informal de la Cañada Real Galiana en su paso por Madrid capital se divide en seis sectores, división que ha sido realizada por los propios vecinos (Accem, Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid, Fundación Secretariado Gitano, La Caixa, 2016). En el Censo de Cañada Real Galiana 2011 se realizó una división más específica para la parte de la Cañada que corresponde al municipio de Madrid capital (Ver Tabla 7 y Figura 15), así, se señalaron 10 sectores.

Esta división mantiene los tramos habituales de Cañada en el Distrito de Vicálvaro, es decir del 1 a 5 empezando por el límite que hace linde con Coslada y termina en la parte de la A-3 perteneciente al mismo Distrito. Lo que si se modifica son el antiguo tramo 6 de Villa de Vallecas que ha sido dividido en cinco tramos similares a los de Vicálvaro. El nuevo tramo 6 empieza en la A-3 y continua hasta el tramo 10 que termina donde acaba Cañada en el Municipio de Madrid cuyo límite es el propio Municipio de Getafe. Estos nuevos cinco sectores pertenecen todos al Distrito de Villa de Vallecas (Cortés L. et al., 2011)

Tabla 7. Sectores de Cañada Real municipio de Madrid

Sectores de Cañada	Distrito
Sector 1	Vicálvaro
Sector 2	Vicálvaro
Sector 3	Vicálvaro
Sector 4	Vicálvaro
Sector 5	Vicálvaro
Sector 6	Villa de Vallecas
Sector 7	Villa de Vallecas
Sector 8	Villa de Vallecas
Sector 9	Villa de Vallecas
Sector 10	Villa de Vallecas

Fuente: Adaptado de Cortés, 2011.

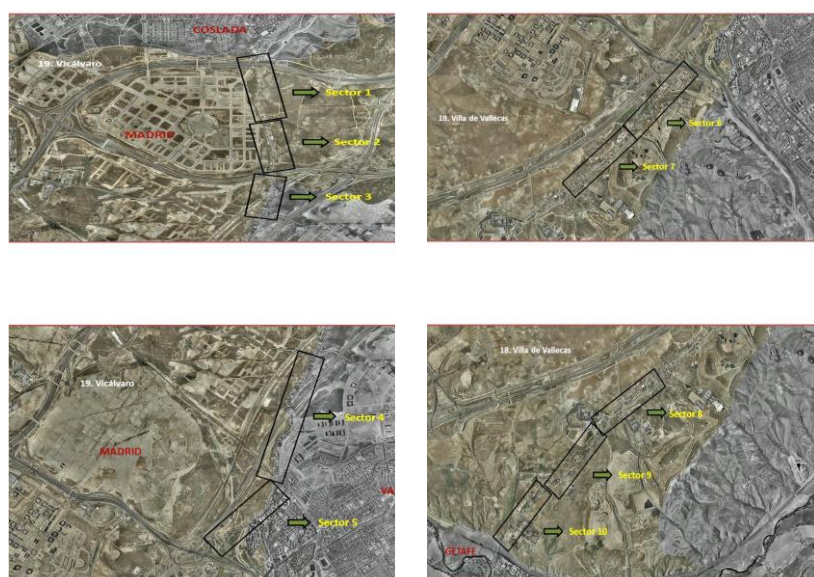


Figura 15. Sectores Cañada Real Galiana. Cortes, 2011.

Estos sectores presentan diversas carencias, tales como la presencia de infravivienda y chabolas, la ausencia de equipamientos (educativos, sanitarios, deportivos, culturales, sociales o recreativos) y de servicios públicos (electricidad, alcantarillado, recolección de basuras), dificultades para acceder al transporte público; además de problemáticas sociales como baja escolaridad, analfabetismo, desempleo, venta y consumo de drogas en los lugares más aislados y de mayor exclusión social.

Con la Ley 2 del 15 de marzo de 2011 de la Cañada Real Galiana, se estableció “el régimen jurídico aplicable a la Cañada Real Galiana a su paso por los términos municipales de Coslada, Madrid y Rivas Vaciamadrid” (Ley 2/2011, de 15 de marzo, de la Cañada Real Galiana, 2011) y se desafectó este territorio perdiendo su condición de vía pecuaria, “por no ser adecuada al tránsito ganadero ni susceptible de los usos

compatibles y complementarios establecidos en la Ley 8/1998 de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid” (Comunidad de Madrid, 2011)

La aprobación de esta Ley 2/2011 aprobada por la Comunidad de Madrid, fue rechazada por la oposición, además del rechazo de los tres municipios (García, 2013).

El PP en el Parlamento regional aprobó con su mayoría absoluta el dictamen del Proyecto de Ley de la Cañada Real. La oposición (PSOE e IU) votó en contra. Con esta norma, el PP pretende desafectar el suelo. De esta forma, la vía pecuaria pasará de estar considerada de dominio público a bien patrimonial propiedad de la Comunidad de Madrid, que podrá "enajenar, ceder, permutar o cualquier otro negocio jurídico, preferentemente a los Ayuntamientos", según el texto normativo. Pero establece un plazo máximo de dos años, en el cual "exige que las Administraciones implicadas alcancen un acuerdo de contenido social" y que las ciudades afectadas ordenen los terrenos. En caso de que no se logre pactar el futuro de las diferentes zonas, la Comunidad tendrá la última palabra para decidir qué hacer en esos suelos (González, 2011)

Con esta Ley 2/2011, los terrenos del tramo de la Cañada Real Galiana pasan a tener la condición de bienes patrimoniales de la Comunidad de Madrid y a partir de ello fue posible que estos terrenos se pudiera “enajenar, ceder, permutar” dando preferencia a los Ayuntamientos implicados y a la vez la Comunidad de Madrid exigió a las Administraciones que “se haya alcanzado un acuerdo marco de contenido social”. De este modo fue como se posibilitó que los Ayuntamientos iniciaran los procesos de intervención en ese territorio.

Desde entonces, la intervención de Cañada Real no ha estado exenta de más tensiones. En 2013 se presentó un conflicto entre el Gobierno Autonómico y los Ayuntamientos de Madrid y Rivas-Vaciamadrid, debido a la presentación de un Plan Regional para la Cañada Real, presentado por la Comunidad de Madrid ante los medios de comunicación como la “Propuesta Modelo de Desarrollo Colonia Cañada Real Galiana”¹³⁸ sin ser consensuado con las Administraciones municipales. El controvertido Plan preveía convertir en zona industrial el sector más polémico y poblado (sector 6), la Comunidad Autónoma consideraba prioritario que un buen número de residentes compraran el suelo, aunque el precio de las tierras no se había fijado aún (Marcos, 2013). En palabras de uno de los autores del Plan,

El dinero recaudado se destinaría íntegramente a la urbanización de la Cañada. “Sería un desarrollo al menor coste posible, en el que se pavimentaría y se mantendría la alineación

¹³⁸ Crf. https://elpais.com/ccaa/2013/01/22/madrid/1358851400_919155.html

de la calle y se soterrarían el tendido eléctrico, el telefónico... No somos una inmobiliaria, esto no es un negocio para la Comunidad" (Marcos, 2013).

Según los análisis registrados en la prensa nacional, la propuesta sólo sería viable en una parte de la Cañada, justamente en la de menor densidad poblacional. El sector 6, ubicado en las lindes de la incineradora de Valdemingómez que presenta las peores condiciones de habitabilidad y cobija 3.473 personas, siendo el de mayor conflictividad, no podrían permanecer en el lugar (Marcos, 2013), por eso,

La previsión de la propia Comunidad es iniciar un plan de intervención social “que puede durar 10 años”, para realojar a aquellos a los que se prohíba vivir allí. El Ayuntamiento de Madrid ha abandonado la construcción de vivienda protegida, por lo que esa labor recaería en la Comunidad. Realojar a miles de personas llevaría en efecto un tiempo que se mediría en años. Entre tanto, la Cañada Real perviviría (Marcos, 2013).

Desde antes y durante el lanzamiento de este Plan Regional y la Propuesta Modelo de Desarrollo Colonia Cañada Real Galiana de 2013, la Comunidad de Madrid intervenía el Sector 6 considerado como el de mayor conflictividad, a partir de “[...] operaciones contra los búnkers de la droga del sector [...] con 100 arrestos y la demolición de 51 chabolas bunkerizadas” (Marcos, 2013).

En los años siguientes, dado las tensiones en torno a la intervención en el lugar, se planteó el Plan de Intervención Social para la Cañada Real y se creó la Mesa Sectorial, en 2014 se firmó el Acuerdo Marco, en 2016 se nombraron los Comisionados de la Cañada Real por parte de la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento y en 2017 se firma el Pacto Regional por la Cañada Real Galiana.

6.3 La heterogeneidad de actores en la Cañada Real

La diversidad cultural y étnica es una de las características de la Cañada Real en la actualidad. En el territorio se asientan población española no gitana y gitana, inmigrantes internacionales procedentes de Rumanía (gitanos rumanos), Portugal (gitanos portugueses), Marruecos y Bolivia, (Cortés et al., 2011). Esta población está compuesta por ciudadanos españoles, residentes extranjeros considerados ciudadanos de la Unión

Europea, y los ciudadanos extranjeros procedentes de otros Estados. Entre los residentes extranjeros, considerados ciudadanos de la Unión Europea, están la población gitana rumana y portuguesa.

Teniendo en cuenta que La Cañada Real, debido a la indeterminación administrativa sobre el uso y ocupación del suelo hasta 2011, las intervenciones para atender los problemas que vivían cotidianamente la población se realizaron desde distintos marcos institucionales. Por un lado, está el acompañamiento social y por otro las intervenciones policiales y de disciplina urbanística.

De este modo, en la Cañada Real tienen presencia diversas instituciones gubernamentales como la Dirección General de Integración Social de la Comunidad de Madrid, Servicios Sociales Municipales del distrito de Vicálvaro y Villa de Vallecas, Policía Nacional, Centro Municipal de Salud de Villa de Vallecas, Agencia Social de Vivienda de la Comunidad Madrid¹³⁹, Proyecto de Actividades Socioeducativas de Servicios Sociales de Vicálvaro, programas europeos del Observatorio de Inmigración.

Entre las organizaciones no gubernamentales se encuentran Cáritas, Arquitectos sin Fronteras, La Asociación Fanal, Fundación Secretariado Gitano, Accem, La Asociación Cultural La Luna, Obra Social “La Caixa”, Cruz Roja, entre otras. De igual modo, están las acciones adelantada por la sociedad civil organizada en las Asociaciones de Vecinos de Cañada Real de Merinas sectores 1, 2,3, Asociación de Vecinos de Cañada Real Galiana de Madrid sector 5 y 6, además de la Parroquia Santo Domingo de la Calzada y una mezquita. Además, se encuentra el Centro de Asesoría y Estudios Sociales, CAES, que es una Cooperativa de profesionales y usuarios que trabaja por la defensa de los Derechos Humanos que brinda asesoría jurídica a los vecinos de la Cañada que lo solicitan¹⁴⁰.

Entre los proyectos que se desarrollan en el lugar está el *Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural (Proyecto ICI)* patrocinado por la *Obra Social La Caixa*, diseñado e implementado desde 2009 en 17 territorios locales de España desde septiembre

¹³⁹ Asumió las funciones el IRIS.

¹⁴⁰ Su intervención se centra en la jurisdicción estatal con proyección a tribunales internacionales de protección de los Derechos Humanos. Cfr. <http://caescooperativa.es/quienes-somos/>

de 2010 hasta la fecha, siendo uno de ellos La Cañada Real. “La fundamentación científica y apoyo metodológico, seguimiento y evaluación, acciones formativas y transferibilidad están bajo encomendadas, mediante convenio interinstitucional, a un equipo técnico de la Universidad Autónoma de Madrid” (Ciudades para un Futuro más Sostenible, 2014). La metodología de intervención, sigue dos vías, que se han desarrollado por separado: el desarrollo comunitario y lo concerniente a la mediación intercultural (Ciudades para un Futuro más Sostenible, 2014)

6.4 El Censo de la Cañada Real de 2011

Como se observa en la Figura 16, en el Censo de la Cañada Real Galiana realizado en 2011 se censaron 2.175 edificios de los cuales 79% corresponde a viviendas exclusivas (1.723), como se observa en el Figura 18. En cuanto a las viviendas ocupadas con deterioro grave las proporciones más altas se concentran en cuatro sectores de Villa de Vallecas, el sector 7 (31,5%), el sector 6 (15,5%), el sector 10 (13%), y el sector 9 (11%). Entre ellos acumulan el 71% de este tipo de viviendas (Cortés, 2011, et al. p. 37).

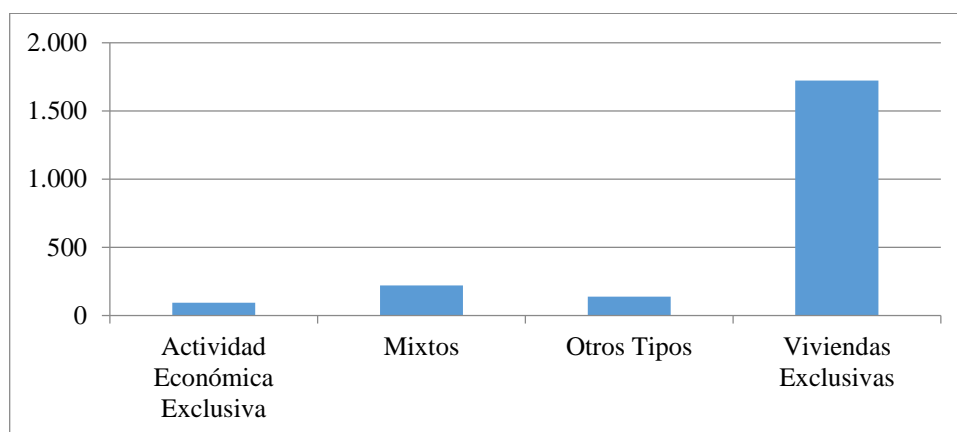


Figura 16. Tipo de usos de las viviendas en la Cañada Real 2011. Elaboración propia con base en el Censo 2011.

En el Figura 17 se observa que 1.218 personas se asentaron en Cañada Real entre 1992 y 2010, esto llama la atención, pues en el 2008 estalla la crisis inmobiliaria en España que llevó a que miles de familia perdieran la vivienda por impago de la hipoteca. En el Censo de 2011 se identificaron dos personas que viven en ese lugar desde hace 65 años y 19 viven ahí hace menos de un año.

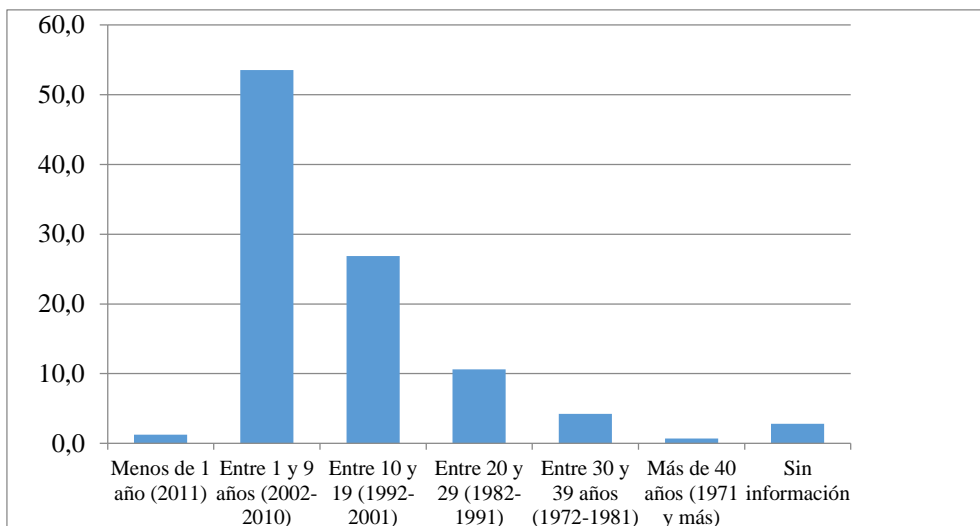


Figura 17. Años de asentamiento en la Cañada Real 2011. Elaboración propia con base en el Censo 2011.

Si se ven los datos como porcentajes, entonces se observa que entre los años de 1992 y 2010 llegó a Cañada Real Galiana el 80% de la población que fue censada en 2011, siendo el 2002 y 2010 el periodo en el que llegaron más personas a ese lugar, 53,5%. En un periodo de 18 años, este territorio se consolidó como un relicto de chabolismo en Madrid.

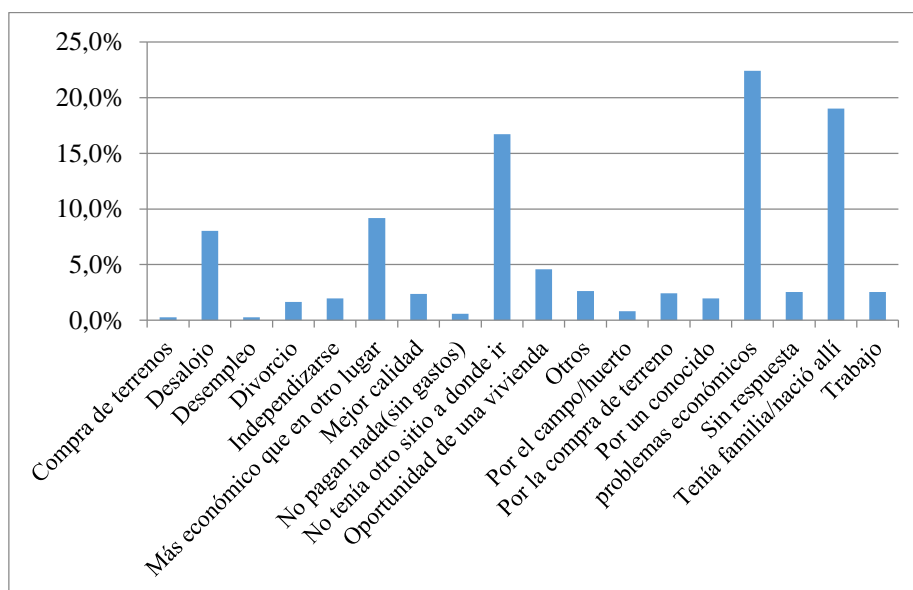


Figura 18. ¿Por qué se vino a vivir en la Cañada Real? Elaboración propia con base en el Censo 2011.

Como se aprecia en la Figura 18, entre los principales motivos que menciona la población sobre por qué se vino a vivir a la Cañada Real se tiene que el 22,4% señala que por problemas económicos, un 19% porque tenía familia o porque nació allí, un 16,7%

menciona que no tenía otro sitio a donde ir a vivir, un 9,2% porque es más económico que en otro lugar y un 8% por desalojo.

Respecto al nivel de estudios de la población de más de 16 años muestra una estructura de formación educativa muy baja con casi el 47% de la población dentro de la categoría de personas sin estudios. Si además se añade a este grupo el de la población que sólo tiene estudios primarios la proporción se eleva hasta el 78,5% (Cortés, et al. 2011, p. 46)

Esto se ven muy reforzado por el hecho de que los datos censales de Cañada muestran que hay casi un 38,4% de niños en edad obligatoria de escolarización de este grupo social que no están escolarizados. Resulta muy llamativo que sólo el 18,9% de los niños entre 0-6 años (educación infantil no obligatoria) estén escolarizados, y el 23,6% en el Educación Secundaria (12-16 años) (Cortés et al., 2011, p. 47)

Efectivamente, los indicadores de actividad de la población de Cañada Real muestran una debilidad importante en su integración laboral. La tasa de actividad global es del 63,5%, con una tasa de paro del 34,8%, y una tasa de otras situaciones del 8,3% (Cortés, et al. 2011, p. 49). Esta tasa de paro resulta muy superior a la registrada en España en 2011, siendo de 22,85% (Instituto Nacional de Estadísticas, 2012)

En la Cañada Real existe una gran diversidad étnica, con presencia de minorías que históricamente han sufrido procesos de discriminación, como la población gitana española y los gitanos rumanos y portugueses.

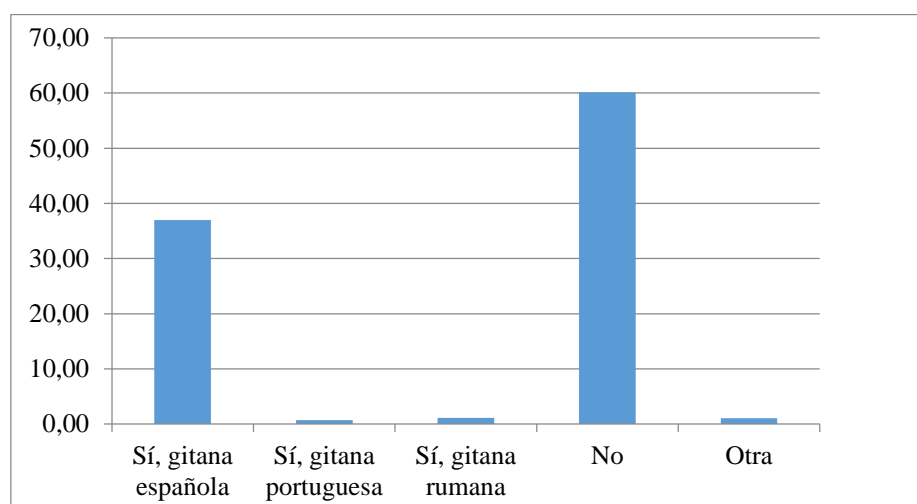


Figura 19. Población según etnia en la Cañada Real. Elaboración propia con base en el Censo 2011.

Como se observa en la Figura 19, el 60,07% no son gitanos, mientras que el 38,7% de la población censada en Cañada forma parte de alguna etnia minoritaria. De este grupo 1.937 personas son gitanos españoles, y 80 gitanos rumanos y portugueses. Por tanto, uno de los colectivos mayoritarios que han sido censados en Cañada ha sido este (Cortés et al., 2011, p. 44).

Se observa en la Figura 20, el 37,7% de los vecinos de la Cañada Real corresponde a gitanos españoles, el 26,4% a población marroquí, el 26% a población española no gitana y el 9,4% al resto de población entre los que se encuentran los inmigrantes internacionales procedentes de Bolivia, y los gitanos rumanos y portugueses.

A partir de los datos del Observatorio Permanente de la Inmigración, se registró que en 2007 el número de residentes extranjeros en la Comunidad de Madrid era de 712.011, de estos, el 19,7% eran rumanos y 9,7%, marroquíes (Pajares, 2008)

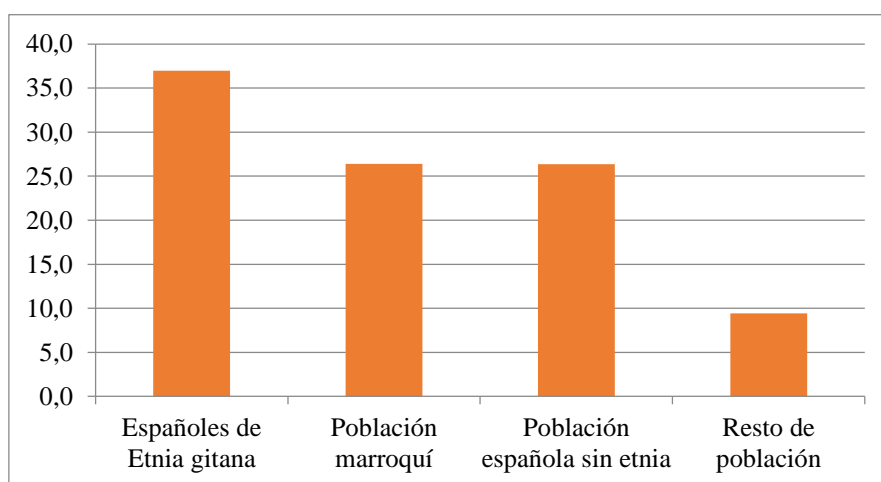


Figura 20. Población nativa y extranjera en la Cañada Real. Elaboración propia con base en el Censo 2011

La tasa de población extranjera de Cañada Real es del 33,6% frente al 19,8% que tiene Vicálvaro o el 17,8% que se encuentra en el Distrito de Villa de Vallecas (Cortés et al., 2011, p. 42). Esto evidencia una mayor diversidad cultural de la Cañada Real.

En la Figura 21 se aprecia que el 39,4% de los residentes usan los servicios sanitarios y otros servicios de Vallecas, el 12,6% el de Vicálvaro, el 12,87% el del municipio de Rivas y el 7,7% de Coslada. Además, el 9,8% usa los servicios de otros distritos de Madrid.

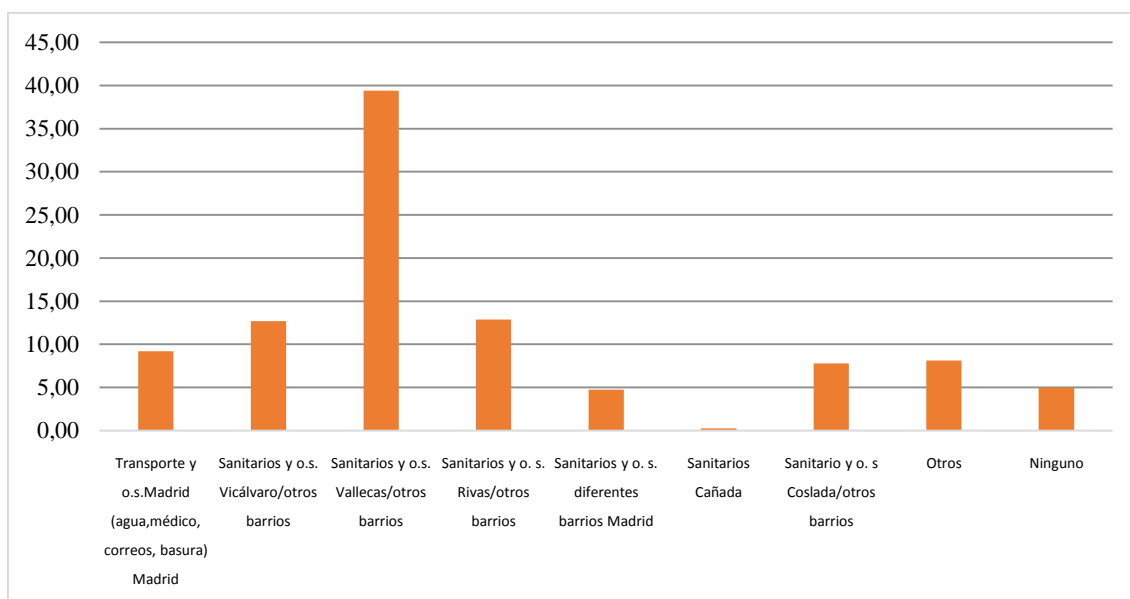


Figura 21. Uso de equipamientos y servicios públicos por los residentes de Cañada Real. Elaboración propia con base en el Censo 2011.

En el Censo de la Cañada Real realizado en 2011 se señala que el 68,8% de los vecinos de Cañada Real señalan que no utilizan el transporte público y sólo 28,9% sí lo utilizaba. Los que lo utilizan un poco más son las personas que se encuentran más cerca de la trama urbana, por lo que existen rutas de transporte público a las que pueden acceder. Existen sectores, como el cinco o seis, que presentan un aislamiento geográfico mayor, que no les facilita su acceso al servicio de transporte público. Recientemente, el 1 de febrero de 2017, la Empresa Municipal de Transporte (EMT) habilitó una ruta de bus que une la Cañada Real con Puerta de Arganda, en Vicálvaro, teniendo una media de 50 usuarios diarios¹⁴¹. Esta ruta de bus ha facilitado una mayor movilidad de la población. Este mejoramiento ha sido resultado de la intervención realizada en el marco del Marco Social.

6.5 Las condiciones de vida en la Cañada Real

Debido a las características ambientales del sector de La Cañada Real, y teniendo en cuenta que la conexión al acueducto es inexistente, la provisión de agua para consumo humano se da de varios modos. En algunos casos, la población accede al agua a través de pozos de los que extraen agua subterránea, en otros, se accede al agua a través de fuentes

¹⁴¹ Cfr. <http://www.europapress.es/madrid/noticia-linea-emt-une-canada-real-vicalvaro-estrena-incidentes-20170208183805.html>

y también, se suple la necesidad de agua a partir del abastecimiento por parte de un camión que les trae el preciado líquido una vez a la semana (Entrevista trabajadora social de ONG con acción en la CR, 4 de abril de 2017). Las viviendas tipo chalet que se han construido en la Cañada Real por los pobladores con mejores ingresos, se aprovisionan de agua a partir del uso de motobombas.

Las viviendas y el asentamiento carecen de alcantarillado, por lo que existen baños con descarga a pozos sépticos o letrinas, cuando estos se llenan los tapan y se habilita otro. (Entrevista trabajadora social de ONG con acción en la CR, 4 de abril de 2017)

Las características físicas de la vivienda varían de un sector a otro. Así se encuentran chamizos contruidos con materiales muy precarios, viviendas autoconstruidas con mejores materiales aunque sin cimientos y las tipo chalets que presentan un diseño arquitectónico adecuado.

Al interior de la CR se ha propiciado un mercado informal de vivienda, debido a que no se cuenta con propiedad debidamente registrada: “... nunca se vende sino se cede, yo me he hecho este chamizo... ahora lo puedo... lo vendo... yo te cedo este terreno, pero no tienen ningún papel legal, pero antes de irme... al mejor postor lo cedo” (Entrevista trabajadora social de ONG con acción en la CR, abril de 2017).

A pesar de que los residentes de la Cañada Real no cuentan con las escrituras de propiedad sobre el suelo, muchos pagaron durante años, más de veinte, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles del Ayuntamiento respectivo, así lo señalan algunos vecinos¹⁴².

La falta de agua no es el único problema que tienen los residentes, también está la falta de conexiones al sistema de electricidad, contando con enganches informales que les llevan a vivir frecuentes cortes de luz y a exponerlos a situaciones de riesgo. Debido a la cercanía a vertederos, en algunos sectores como el seis, se enfrenta a presencia de roedores, insectos y serpientes, que ingresan a las viviendas, sumado a esto la contaminación del aire es alta. (Entrevista Directora ONG con presencia en la Cañada Real, abril de 2017)

¹⁴² Cfr. (Cano, 2018)

La carencia de equipamientos colectivos, tales como parques, centros de salud y escuelas, hace que el acceso a estos servicios se les dificulte. Esta situación, aunado a la segregación socio-espacial, con la carencia de transporte público, hace más difícil la asistencia de los niños y adolescentes a las escuelas y centros educativos.

La carencia de asfalto en las calles, hace que los vecinos tengan el barro presente en su vida cotidiana. Los niños, niñas y adolescentes, deben buscar maneras para mantener limpios sus zapatos cuando van a las instituciones educativas. Como se enuncia en un reportaje,

Andrea, de 17 años, ha tenido que enfrentarse a la estigmatización de proceder de la Cañada. Al enterarse, sus compañeros de clase manifestaban su sorpresa porque acudía siempre limpia al colegio. Y eso a pesar de las caminatas, porque para llegar al Metro hay que andar, desde su casa, unos 45 minutos, algunos de ellos campo a través llueva o haga Sol (Cano, 2018).

Además de lo anterior, debido a que en uno de los sectores se arraigó la venta de drogas, el lugar fue adquiriendo una imagen negativa, identificándose con un sitio peligroso. Así, a la estigmatización de los habitantes por su situación de pobreza y exclusión, se le sumó la estigmatización por residir en un lugar considerado peligroso.

La presencia de personas sinhogar que consumían drogas y habitan en la calle en la Cañada Real, dado que no contaban con vivienda estable, llevó a que se asentaran alrededor de la Parroquia Santo Domingo de la Calzada que les brindaba algún tipo de ayuda. También, hacen presencia en el lugar, la Unidad Móvil de Madrid Salud que reparte jeringuillas y metadona a los toxicómanos (Álvarez M. , 2017).

6.6 Intervención judicial: demolición de vivienda y desalojo forzoso

Diversos reportajes periodísticos dan cuenta de los derribos de viviendas en la Cañada Real, por ejemplo, el derribo de cuatro edificaciones, incluida una pensión donde vivían una familia de inmigrantes bolivianos y 13 familias más ubicada en el sector de Cañada Real colindante con Vicálvaro. Para adelantar estos derribos se contó con el despliegue

de un “férreo control policial, formado por unos 300 agentes, evitó los disturbios y los heridos que se produjeron en el último desalojo. Los vecinos aseguran que los juzgados no avisaron a los afectados y que, por eso, los derribos eran ilegales” (Barroso, 2008)

Durante el 2007 y 2012, el Ayuntamiento de Madrid llevó a cabo el derribo de algunas viviendas con desahucio. Las Asociaciones de Vecinos de la Cañada Real y diversos activistas los han definido jurídicamente como «desalojos forzosos» (Álvarez N. , 2017). Estos procedimientos iniciaron en 2005, aunque los primeros derribos con desahucio acontecieron en 2007, y entre 2007 y 2012 se realizaron cerca de doscientos en el municipio de Madrid. Los pobladores hicieron resistencia vecinal retrasando algunos de ellos (Álvarez N. , 2017).

A partir de un alegato interpuesto inicialmente por una familia ante el Juzgado Contencioso, y posteriormente ante el Tribunal Superior de Justicia, para impedir que la autorización de entrada al domicilio que tenía el Ayuntamiento de Madrid dictada por ese mismo Juzgado Contencioso no se hiciera efectiva, argumentando la violación de derechos humanos que suponía el derribo de su hogar sin ofrecer vivienda alternativa adecuada y teniendo en cuenta la desestimación de su alegación por los tribunales españoles, esta familia –a través de su abogado- remitió una comunicación al Tribunal Europeo solicitando una medida cautelar que evitase el derribo. Un día antes de la comunicación del Tribunal, el Ayuntamiento declaró que paralizaba los derribos y desalojos de la Cañada Real (Amnistía Internacional, 2013). En este caso, “la irregularidad de muchos de los procedimientos de derribo en la Cañada Real ha llevado al procesamiento del responsable del Servicio de Disciplina Urbanística de Madrid” (Álvarez, 2017, p. 220).

El Tribunal de Estrasburgo, mediante unas medidas cautelares dictadas el pasado 31 de enero, solicitó paralizar el derribo que el Ayuntamiento de Madrid tenía previsto efectuar sobre la vivienda situada en el Sector 4 de la Cañada Real en la que **Mohamed [...], su esposa [...] y la hija de ambos, [...], de 8 años de edad,** viven desde 2009. El Tribunal solicitó que el derribo sea paralizado hasta que el Gobierno español no provea información precisa y rigurosa sobre las medidas que han tomado las autoridades locales para asegurar una vivienda adecuada y servicios sociales a dicha familia. En 2006, la familia pidió una vivienda de protección oficial, y al recibir la orden de desalojo solicitó

una vivienda por especial necesidad. Ninguna de las dos solicitudes ha sido resuelta y a fecha de hoy no cuentan con una vivienda alternativa (Amnistía Internacional, 2013).

A pesar de esto, se han realizado derribos de algunas chabolas en la Cañada Real, aunque esta práctica ya no se realiza de forma sistemática, tal como lo señala una trabajadora social: “aquí no hay desahucios, hay derribos directamente, entonces todo el tema de notificaciones y derribos [...] la gestión con los abogados, el recurso, todo eso también lo gestiono (Entrevista trabajadora social con acción en la Cañada Real, 2016).

6.7 La intervención social gubernamental y no gubernamental

Desde el 2011 las Administraciones propusieron un Plan de Intervención Social para la Cañada Real. Además, se creó una mesa intersectorial para lograr los objetivos propuestos en dicho Plan. Sin embargo, luego de seis años no se habían logrado avances significativos, esto fue denunciado en su momento por los presidentes de las Asociaciones de Vecinos de los sectores 6 y 7 de la Cañada Real y por diversas entidades que trabajan en la zona (Secretariado Gitano, El Fanal y Accem entre otras).

Otro hito fue la firma del Acuerdo Marco de 30 de abril de 2014, este

Acuerdo Marco Social entre la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid, el Ayuntamiento de Coslada y el Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid, con la finalidad de establecer los objetivos y pautas de actuación comunes a las distintas Administraciones Públicas firmantes de dicho Acuerdo, en relación a las materias de seguridad, urbanística, vivienda, social y jurídico-civil (Consejo de Gobierno , 2015)

En 2015 se habían tomado algunas medidas desde el Gobierno Autonómico para atender el absentismo escolar entre los niños de la zona, para ello se elaboró un censo de escolares residentes en la Cañada Real donde se contabilizaba 1.903 alumnos matriculados en centros educativos de la Comunidad. Esta preocupación desde la Comisión de Educación, buscaba concienciar a la población para que participara en todos los niveles educativos y para ello “el Ejecutivo regional ha puesto en marcha durante este curso escolar rutas de transporte de alumnos para "facilitar el hábito de asistencia a la escuela" y promover que éstos se incorporen con "normalidad" a los centros educativos.” (El Mundo, 2015).

Además, para los “mayores de 16 años, la Comunidad trabaja ya con varias ONG en identificar el perfil de estos jóvenes para "crear programas de formación profesional adecuados para ellos" y así facilitar su posterior inserción laboral.” (El Mundo, 2015)

Sin embargo, a pesar de que los niños y niñas de Cañada que cursan Primaria y Secundaria cuentan con la ruta escolar facilitada por el Ayuntamiento de Madrid, una vez culminan su educación obligatoria, si desean continuar estudiando un módulo de grado medio o superior o ir a la universidad, no disponen de un medio de transporte público, siendo esto un gran obstáculo para que puedan salir de su situación de pobreza y exclusión social (Asociación El Fanal, 2018)

En el lugar, debido a la inexistencia de transporte público y a los problemas sociales de las familias, las organizaciones no gubernamentales empezaron a brindar acompañamiento social para lograr el acceso a servicios sanitarios y educativos. El acercamiento entre ONG y entidades del Gobierno autonómico y municipal, dada la necesidad de sumar esfuerzos y coordinar acciones crearon una red interinstitucional, como lo menciona una trabajadora social,

Por eso en febrero del año pasado creamos [...] hay una red del sector seis que se reúnen los últimos meses de cada mes [...] se reúnen todas las entidades y construimos el año pasado, en febrero del año pasado, la red del dos, tres, cuatro y cinco entonces nos reunimos todas las entidades que trabajamos aquí porque es muy importante reconocer que recursos hay aquí, entonces, nos reunimos Secretariado Gitanos, Cruz Roja, Fanal, Accem, y entidades pequeñas como Delicates en árabe, entidades pequeñas que también trabajan con [...] (Entrevista trabajadora social, Junta Municipal de Vicálvaro, abril de 2016).

Entre los proyectos adelantados por la ONG están los de nivelación educativa que antes era de alfabetización, apoyo educativo a adultos, además,

[...] todo es población gitana o portuguesa que no han terminado los estudios que dejaron [...] no terminaron casi la primaria, la mayoría, y esas carencias curriculares pues mejorarlas un poco ¿no? Y luego tenemos otra parte que son habilidades pre-laborales que también se hacen en el sector tres por las mañanas, que también lo lleva mi compañera y luego por las tardes tenemos refuerzo educativo con menores, vale. Empezamos el

proyecto [...] el proyecto se empezó con veinte menores y hoy en día tenemos sesenta y cinco menores de edad ya atendidos [...]. La maestra lleva toda esa parte educativa, vale, y yo llevo toda la parte social de todas esas familias (Entrevista trabajadora social, Junta Municipal de Vicálvaro, abril de 2016).

Las medidas del Gobierno Autonómico se enmarcaron en el Plan de Intervención Social para la Cañada Real, que asimismo incluyó políticas de activación del empleo “para jóvenes, mujeres, discapacitados y parados de larga duración” (El Mundo, 2015). Además, “la Comunidad sumará 25 plazas residenciales a las 30 ya creadas, destinadas a drogodependientes en situación de “alta marginalidad”, lo que supondrá una inversión de 1,3 millones de euros durante los próximos tres años” (El Mundo, 2015). Aunque el número de plazas resultaran insuficientes para atender la problemática de las personas drogodependientes sin hogar en la Cañada Real, fue un paso importante para asumir esta situación dentro de la agenda de la política pública socio-sanitaria.

En el 2016 sucedieron dos hechos importantes para reactivar la ejecución del Plan, entre ellos el nombramiento por la Delegación del Gobierno de un Comisionado regional de la Cañada Real de la Comunidad de Madrid¹⁴³ y la reunión de la Mesa intersectorial. El Comisionado nombrado el 5 de enero tuvo por objetivos impulsar el Proyecto y liderar un pacto regional que buscara una solución “conjunta y transversal para esta zona” todo ello basado en el consenso de todos los agentes implicados. (Madridiario, 2016)

Luego de diez meses sin reunirse, la Mesa intersectorial adelantó una reunión a la que asistieron el consejero de Políticas Sociales y Familia, el comisionado de la Cañada Real de la Comunidad de Madrid y las entidades sociales (el Secretariado Gitano, El Fanal, Accem, entre otras) y la Asociaciones vecinales y colectivos que los asesoran y la Parroquia de Santo Domingo de la Calzada. A estas reuniones asistieron igualmente los representantes de todos los Ayuntamientos por los que pasa La Cañada (Rivas, Coslada y Madrid), así como representantes de algunos grupos parlamentarios que manifestaron su interés por esta problemática. Esta reunión tuvo un amplio despliegue periodístico en los medios de comunicación locales y nacionales.

¹⁴³ DECRETO 243/2015, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real Galiana. Cfr. https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2015/12/30/BOCM-20151230-3.PDF

Un reclamo de los vecinos de la Cañada Real es,

Desde estas entidades exigen a las Administraciones que les inviten a participar en las mesas de trabajo, ya que según ellos “nadie conoce tanto los problemas y necesidades de la Cañada como las personas que trabajan o viven en la zona”, como ha explicado un portavoz del Sector 6 de la Cañada. Las asociaciones vecinales aseguran que lo que “más interesa en la Cañada es llevar a cabo el Plan de Urbanismo. Sin éste todas las políticas que se lleven a cabo no funcionarían” (Madridiario, 2016).

Una portavoz de la Asociación de Vecinos del Sector 6 de Cañada Real reclamaba espacios de participación activa de los vecinos en la toma de decisiones, “porque los habitantes de la zona son los que "realmente" saben "cómo funciona"”. Además, expresaba su malestar afirmando que “desde que se aprobó la ley de Cañada Real en 2011 se ha "avanzado poco" y en las últimas semanas algunos vecinos han recibido órdenes de demolición del Ayuntamiento de Madrid” (Madrid Actual, 2016).

Desde esta Asociación de Vecinos se pedía poner “en marcha medidas para que "los niños dejen de ir al colegio llenos de barro, que se recoja la basura más de dos veces a la semana" y solucionar las "condiciones precarias de luz y agua" en las que se encuentra este asentamiento.” (Madrid Actual, 2016).

Además, en el marco de proyectos sociales (socioeducativos y culturales), financiados por recursos de fundaciones nacionales y también con recursos internacionales, y como parte de equipos interdisciplinarios, se adelantan eventos de sensibilización de la Administración Municipal, entidades sociales y ciudadanía frente a la problemática de la Cañada Real. La gestión de recursos se realiza como esfuerzo entre profesionales, para ampliar cupos en proyectos educativos y apoyar iniciativas del sector, como la creación de huertos urbanos y la ampliación de cupos en las rutas escolares para los niños, niñas y adolescentes.

6.8 El Pacto Regional por la Cañada Real

El 18 de febrero de 2016 el Pleno de la Asamblea

[...] aprobó por unanimidad, instar al Gobierno de la Comunidad a redactar un pacto regional por la Cañada Real Galiana. El documento debía contemplar todas las sensibilidades vecinales y sociales, con la adhesión de los Ayuntamientos implicados y la Delegación de Gobierno. Ha de contener objetivos, propuestas y compromiso presupuestario, estableciendo un modelo de gobernanza que garantiza la transparencia de los trabajos que se desarrollen, permitiendo la coordinación y control de las actuaciones (Ayuntamiento de Madrid; Ayuntamiento de Coslada; Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid; comunidad de Madrid, 2017).

En mayo de 2017 la Alcaldesa de Madrid, firmó el Pacto Regional por la Cañada Real Galiana junto a la presidenta del Gobierno de la Comunidad de Madrid; la Delegada de Gobierno en Madrid, el Alcalde de Rivas Vaciamadrid y el alcalde de Coslada.

Entre las actuaciones previstas se tiene, que el sector 1 será absorbido casi totalmente por el municipio de Coslada y el sector 6 (150 familias), lugar con mayor conflictividad social, será desmantelado casi en su totalidad porque se encuentra ocupando terrenos del Parque Regional del Sureste. Ante estas actuaciones, las Asociaciones de Vecinos, señalaron que “el Pacto Regional deja abierta la solución que tendrá lugar en los sectores del 2 al 5, "por lo que todavía se plantea un futuro incierto para miles de familias".” (Europa press, 2017)

El convenio firmado entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid “es el primer fruto del pacto alcanzado hace un año. Cada uno ha puesto 9 millones de euros para financiar estos primeros realojos pero no va a ser tarea fácil” (Cano, 2018).

Para la ejecución de lo acordado en el Pacto Regional de la Cañada Real Galiana a finales de 2017 se tenía prevista la firma de un convenio entre el Ayuntamiento de Madrid y la Agencia de la Vivienda Social de la Comunidad para el desmantelamiento del sector 6. En este convenio se fijarían las condiciones y los términos en que se adelantaría el proceso de realojamiento. Las personas que utilicen las viviendas para el tráfico de drogas no tendrán derecho al realojo (Álvarez M. , 2017).

Se tienen previstos los derribos de las chabolas en el sector 6 y regularización en el sector 1 (municipio de Coslada), para los sectores 2,3,4 y 5 se crearan ponencias y grupos de trabajo, aunque los vecinos temen que también se desmantelen estos sectores y algunos ejercen resistencia debido a que llevan asentados en el lugar más de 30 años, con más de veinte años de pago del Impuesto de Bienes Inmuebles, IBI, por lo que entienden que de facto la Administración toleró la existencia de Cañada Real, su asentamiento en el lugar.

6.9 Síntesis

El conflicto sobre el uso y ocupación del suelo correspondiente a la Cañada Real Galiana es de vieja data. En las últimas décadas, el conflicto se agudizó a partir de la urbanización informal de un suelo calificado como de protección hasta 2011. Los cambios en el paisaje de la Cañada Real han sido espectaculares, así pasó de ser un suelo rural con usos agropecuarios, con la trashumancia de ganado y con la presencia de pequeños cultivos, a la edificación informal de chabolas, infraviviendas, chalés y locales comerciales durante los últimos cuarenta años.

En la franja de suelo de la Cañada Real que corresponde a 14 km de 40 metros de ancho han confluído diversos grupos poblacionales: gitanos españoles, rumanos y portugueses, población española no gitana, marroquí y boliviana que construyeron allí su hogar. El estatus de uno y otros es distinto, así están los ciudadanos españoles, ciudadanos de la Unión Europea y población extranjera de otros Estados.

El asentamiento de esta población tuvo como denominador común la necesidad de contar con una vivienda, así fuera precaria, porque tenía problemas económicos o no tenían un lugar a dónde ir a vivir. Además, también estos vecinos señalan que fueron desalojados (8%) y algunos otros mencionaron que tenían familiares que vivían allí, lo que parece indicar que hubo una migración en cadena hacia el lugar.

Las diferencias sociales, económicas y ambientales de la población varían de acuerdo a un sector u otro, de hecho, cada sector está delimitado cultural y socioeconómicamente. Hay unos que presentan mayores problemáticas (absentismo escolar, analfabetismo en

adultos, desempleo o subempleo) que otros, así, el sector 6 es el que presenta mayor complejidad social.

Debido a que por muchos años, especialmente a partir de finales de los años noventa con la llegada de más familias al territorio y dada sus necesidades, estas familias contaron inicialmente con el apoyo de la Iglesia Santo Domingo de la Calzada y, también, empezaron a intervenir ONG y fundaciones que le prestaban ayuda en diversos asuntos.

A partir del 2005 la intervención dada por la Comunidad de Madrid en la Cañada Real se centró en la realización de operativos de derribo de chabolas con orden judicial y desalojo forzoso de las familias residentes en el sector, sin brindar alternativas de alojamiento. En la mayoría de los casos, se argumentaba el estar usando la vivienda para actividades ilícitas. Este *modus operandi* se dio entre 2007 y 2013, cuando a partir de una demanda interpuesta por una familia marroquí ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (CEDH), o Tribunal de Estrasburgo, ésta salió a su favor, por lo que la Comunidad de Madrid antes de la notificación paró este tipo de intervenciones.

La calificación como suelo de protección impedía iniciar intervenciones urbanísticas en ese territorio, además, porque no había acuerdo entre las tres Administraciones municipales (Madrid, Coslada y Rivas Vaciamadrid) con jurisdicción en la Cañada Real empantanando adelantar intervenciones sociales de gran envergadura. Esta situación empezó a cambiar a partir de la emanación de la Ley 2/2011, de 15 de marzo, de la Cañada Real Galiana, aunque esta Ley no gozó de toda la aprobación de las Administraciones mencionadas, no obstante fue el inicio para el establecimiento de la mesa intersectorial, la firma del Acuerdo Marco y el nombramiento de los Comisionados de la Cañada Real por parte de la Comunidad de Madrid y por el Ayuntamiento de Madrid.

Posteriormente, con la firma del Pacto Regional por Cañada Real firmado en 2017 por los tres Ayuntamientos implicados, la Comunidad de Madrid y los representantes de los partidos políticos se abrió el camino para intervenciones urbanísticas y sociales, entre las primeras se tiene la pavimentación de la carretera, entre las segundas están acciones educativas para garantizar que los niños, niñas y adolescentes cuenten con rutas escolares para que se evite el absentismo, mayor atención socio-sanitaria y de los servicios sociales, así como programas de capacitación para el empleo dirigido a los jóvenes, entre otros.

El conflicto sobre el uso del suelo aún no ha sido resuelto, en la propuesta del Pacto Regional se prevé el desmantelamiento del sector 6 con realojamiento de las familias asentadas allí y la regularización del sector 1, que pasaría a formar parte de la trama urbana del municipio de Coslada. Aún no hay suficiente claridad sobre qué tipo de actuaciones se realizarán en los sectores del 2 al 5, por lo que la intervención se encuentra en un impase.

PARTE III. EL CONTRASTE DE LOS CASOS

Capítulo 7. La constitución de los modelos de intervención socio-urbanística

7.1 Introducción

Las intervenciones urbanísticas tradicionales de los asentamientos precarios en Madrid centradas en el *slum clearance*, o demolición de vivienda con realojamiento en viviendas provisionales (UVA, Poblados Mínimos), fueron transformadas a partir de los discursos y prácticas de diversos actores, que posibilitaron la constitución de nuevas formas de intervención de estos lugares articulando al mismo tiempo las actuaciones urbanísticas a las sociales.

En este apartado se tiene dos finalidades, por un lado se busca comparar los discursos y las prácticas de los diversos actores, entre ellos los trabajadores sociales, que interactuaron dentro de cada uno de las intervenciones de los asentamientos precarios y, a la vez, pretende develar las interacciones socio-ambientales y socio-institucionales que las hicieron posibles. Los hallazgos en cada caso son muy ilustrativos de la existencia de la diferente configuración de modelos de intervención, que dependen de las características heterogéneas del entorno en cada lugar y la diversidad de trayectorias de los actores relacionados con cada uno de ellos.

Para realizar este análisis se parte de la teoría de la estructuración (Giddens, 2011), la geografía crítica (Harvey, 2013) y la perspectiva relacional en Trabajo Social, lo que se entiende por 'persona en el entorno', asumiendo particularmente la categoría *lugar-red* (Palacio, 2002). Se asume la herramienta metodológica el análisis de redes sociales que permite el análisis más formal de datos relacionales. Además, se emplea la propuesta teórica de Castel (2000) para entender la exclusión social y se asumen las categorías enunciadas por Fraser (2008), para ilustrar las reivindicaciones para el logro de la justicia social: redistribución, reconocimiento y representación. Los principales elementos que se tendrán en cuenta para llevar a cabo el contraste de los modelos de intervención de los asentamientos informales son:

- Los discursos y las prácticas en la remodelación de barrios que propiciaron políticas urbanísticas de abajo-arriba (*bottom-up*), para la garantía del derecho a la vivienda adecuada y el derecho a la ciudad.
- Los discursos y las prácticas en los programas de realojamiento en los que se garantiza el derecho a la vivienda adecuada a minorías étnicas de bajos ingresos y su integración a las estructuras de bienestar.
- Los discursos y las prácticas de la intervención en la Cañada Real, en la que se favorece el acceso limitado a servicios de salud, educación, servicios sociales y transferencia de renta, estando el derecho a la vivienda adecuada en disputa, debido a las controversias sobre las diversas formas de uso y ocupación del suelo.

Teniendo en cuenta lo enunciado, en este capítulo se presentan las interacciones socio-ambientales que tejieron los inmigrantes de bajos ingresos que se asentaron en un suelo no urbanizable, espacio biogeográfico que favoreció una particular relación con los elementos ecológicos de ese entorno. Se destacan los discursos que dan cuenta de los conflictos sobre el uso y ocupación del suelo en el contexto del PRB, los programas de realojamiento y la intervención de la Cañada Real. Ahí mismo, se muestran los discursos y prácticas de diversos actores, legos y especializados, que a partir de sus saberes lograron concretar un tipo de intervención que transformó el marco institucional y normativo de la atención del chabolismo en la ciudad.

Asimismo, se muestran las interacciones socio-institucionales que hicieron posible detener un inminente desalojo y construir e implementar un Programa de Remodelación de Barrios que materializó el derecho a una vivienda adecuada y el derecho a la ciudad. Además, se develan las redes socio-institucionales que propiciaron la vinculación a las estructuras del bienestar a las familias gitanas de los programas de realojamiento adelantados por el Consorcio y el IRIS.

De igual modo, se develan las características de los modelos de intervención socio-urbanística contrastándolo con el proceso de acompañamiento social llevado a cabo en la Cañada Real en el que se observa que el modelo de intervención no es socio-urbanística, sino social, particularmente se ha dado un acompañamiento social para aportar a la vinculación de las familias en situación de exclusión puedan acceder a los recursos institucionales de sanidad, educación y servicios sociales. Además, en la Cañada Real se dio una intervención judicial con demolición de viviendas y desalojo forzoso durante el

periodo comprendido entre 2007 y 2012, práctica que cesó a partir de la acción de una institución supraestatal, el Tribunal de Estrasburgo. Se señala que la intervención de este lugar se encuentra en un impase, porque aún persiste el conflicto sobre el uso y ocupación del suelo.

7.2 El contraste de los actores, discursos y prácticas de la intervención

Los actores sociales que realizaron la práctica de fundar y mejorar parcialmente los asentamientos informales, son también los que participaron en los procesos de formalización de estos lugares articulándolos a la red urbana y social. En un primer momento, la acción cotidiana de estos actores, que llevó al mejoramiento parcial de estos asentamientos, tuvo como intención el mejoramiento del hábitat y de las condiciones de vida, esto incluyó la consecución de agua potable, el mejoramiento de las viviendas, la construcción de alcantarillado, los programas de alfabetización, entre otras. A pesar de sus esfuerzos, no lograron su objetivo plenamente, porque los asentamientos mantenían condiciones inadecuadas y la propiedad sobre el suelo continuaba en disputa.

En un segundo momento, a partir de la emanación de los Planes Parciales que proponían intervenir la periferia madrileña, amenazando con expulsar a los habitantes de ese territorio, estos actores toman otro curso de acción: la organización y movilización social. Esta acción se da en el contexto político de pre-transición a la democracia. Sin embargo, en este proceso no se incluyó plenamente a otros actores sociales, como las familias gitanas habitantes de los asentamientos precarios con menor poder, muchas de las cuales fueron relegadas del proceso y llevó a que se mantuviera un patrón de expansión informal de la ciudad, aunque a menor escala.

Los cursos de acción fueron distintos de acuerdo a la situación socio-política de la época y en cada uno se logró enrolar a diversos actores institucionales haciendo uso de sus recursos y relaciones. La articulación de estos actores con otros, permitió tomar un camino que tuvo en cuenta el saber lego y el especializado.

7.3 Interacciones socio-ambientales en los asentamientos

La vida cotidiana de los habitantes de los núcleos chabolistas en Madrid emplazados en suelo rústico en la periferia de esta ciudad, los llevó a interactuar con distintas entidades humanas y no humanas. A medida que se asociaron con otros actores, va transformando

el paisaje de estos lugares e incorporaron elementos naturales para colonizar estos territorios. A fin de entender estas interacciones, se asumió una propuesta teórica que permitió comprender mejor las articulaciones de la red de socio-ambiental y la red socio-institucional soporte de la fundación, consolidación parcial, remodelación y/o derribo de estos asentamientos; posibilitando una mejor comprensión de esta particular relación de la población con estos territorios. Esta definición se fundamenta en la definición de los asentamientos humanos ubicados en dichos espacios como *lugares-red* (Palacio, 2002), lo que requirió asumir cuatro componentes importantes: el actor social, la dimensión espacio-temporal, los elementos ambientales y el poder (Palacio, Hurtado y Garavito, 2003)

El reconocimiento de la heterogeneidad de interacciones socio-ambientales, implica prestar más atención a los diferentes elementos que constituyen un asentamiento informal como lugar biogeográfico y las interpretaciones que los actores sociales hacen de ellos para llevar a cabo sus prácticas, y los significados que fluyen en las interacciones sociales en sí mismas. Por ejemplo, la fundación de asentamientos informales por parte de las familias gitanas siguió el patrón de emplazamiento en los cauces del río Manzanares y los arroyos subterráneos que atraviesan Madrid capital, con el fin de acceder al agua.

Los elementos ambientales tienen una existencia objetiva y subjetiva, cuando estos elementos son apropiados en una determinada práctica social adquieren un significado particular. Las características objetivas del suelo tienen que ver con sus características físico-químicas y geológicas, entre otras; mientras que la existencia subjetiva es resultado del significado que le otorgan las personas e instituciones que interactúa con este elemento de la naturaleza. A partir del Análisis de Redes Sociales se buscó evidenciar las interacciones socio-ambientales que han establecido con él, los inmigrantes fundadores de los asentamientos en estudio.

Estas interacciones socio-ambientales, tejidas por la población inmigrante de bajos ingresos que se asentaron en la periferia urbana, muestran el estrecho vínculo entre estos actores y los elementos ecológicos de ese espacio biogeográfico, tales como el suelo y el agua, que fueron la base para la fundación de los núcleos chabolistas.

La situación de pobreza, llevó inicialmente a que esta población migrante campesina que llegaba a Madrid accediera al suelo para la autoconstrucción de viviendas precarias vía

mercado informal de tierras, debido a que no contaba con ingresos suficientes para acceder a este bien vía mercado inmobiliario. La tierra de la periferia urbana de Madrid estaba calificada como suelo no urbanizable, este suelo puede pertenecer a un actor privado o al Estado, son tierras más accesibles debido a que fueron parceladas informalmente por los terratenientes quienes las vendían a la población inmigrante. También, el suelo de protección, tales como los cauces de río, parques naturales y, en el contexto español, las Cañadas Reales, lugares que han sido ocupados por la población que carece de un lugar para vivir. En estas tierras rurales, el acceso al agua se garantizó por la cercanía a un río o arroyo, muchos de los cuales son subterráneos. Este acceso al agua para los casos estudiados, en un primer momento pudo ser determinante para la ubicación de dichos asentamientos.

Es así como la población fundadora de Mesetas de Orcasitas recuerda que en el lugar había pozos de donde extraían el agua subterránea, pero debido al crecimiento poblacional del núcleo ésta solución resultó insuficiente, por lo que debieron acudir a fuentes lejanas. Además, recuerdan el lugar como un sitio inhóspito, donde la presencia del barro era una constante en su cotidianidad y, debido a la carencia de agua, tenía problemas para satisfacer sus necesidades vitales. En los tres casos estudiados, los actores enuncian la presencia del barro en su cotidianidad, como un obstáculo para la realización de sus actividades.

Entre estos primeros pobladores ejemplifica la presencia de un vínculo socio-ambiental el hecho que al momento de la llegada al territorio existió una conexión inicial entre ellos y los elementos de la naturaleza que formaban parte del lugar, dado que la ubicación allí fue estratégica para acceder al suelo y al agua, por eso es que las viviendas iniciales tenían pozos en los patios y las familias tenían pequeños huertos, esta población era inmigrantes del sector rural de los municipios de Extremadura y Andalucía, llegando a formar parte de las inmediaciones del por entonces municipio de Villaverde, territorio que posteriormente fue anexionado a Madrid en los años cincuenta convirtiéndose en un distrito de esta ciudad. Este acceso a la ciudad fue clave para acceder a fuentes de empleo, principalmente en el sector industrial y de la construcción.

Como se mencionó, los primeros pobladores conformaron el asentamiento Mesetas de Orcasitas hacia los años cincuenta, pero surge como un asentamiento semi-rural. Existió migración en cadena de las familias procedentes de Extremadura y Andalucía, después de la Guerra Civil. La densificación del asentamiento se da a partir de la migración dada

por los procesos de industrialización promovidos a partir del Plan de Estabilización de 1959 y la disponibilidad de parcelas para la venta clandestina por parte de terratenientes y pequeños propietarios.

7.3.1 La definición del suelo, según la normatividad

La Ley de suelo regula el derecho a edificar y el valor del suelo. El suelo en el que se fundó Mesetas de Orcasitas estaba en su mayor parte calificado como suelo rústico según la Ley de Suelo y Ordenación Urbana de 1956. Este suelo rústico, según esta norma, estaba categorizado como suelo común o protegido. Además de que existían ciertas normas que ligaban la construcción en suelo rústico al sistema agropecuario o que limitan la segregación de parcelas. No obstante estas definiciones, es justamente en ese suelo el que fue parcelado por terratenientes que lo “vendieron” a las familias inmigrantes para que construyeran informalmente viviendas, dado que no habían suficientes opciones de alojamiento en la época para las personas de muy bajos ingresos que llegaban a la ciudad, estableciendo un cambio de facto en el uso del suelo, que tenía fines especulativos, pues los dueños legales del terreno esperaban que con el paso del tiempo se recalificara como suelo urbano, en la medida que los pobladores iban edificando un núcleo de chabolas.

El territorio donde se fundó Mesetas de Orcasitas, antes de 1954 era parte del municipio de Villaverde, el que es anexionado a Madrid en ese año, convirtiéndose Villaverde en uno de los doce distritos de la capital (Bajón, 1962). La Ley de Suelo de 1956 contempla a los planes parciales como una de las figuras del planeamiento, estos planes parciales regulan de forma detallada la clasificación y uso del suelo de un sector.

Posteriormente, con la Ley del 12 de Diciembre de 1963 se crea el Área Metropolitana de Madrid constituida por 23 municipios. Este territorio es objeto del planeamiento por parte del Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid de 1963. Entonces, Mesetas de Orcasitas estaba emplazado en un suelo rústico que había sido urbanizado informalmente y este territorio empezó a ser objeto de intervención urbanística a partir de los planes generales y parciales. Como señala un arquitecto del PRB, al señalar el objetivo del Plan de 1963,

planteaba cómo se quería el Madrid de la segunda mitad del siglo XX, este Plan planteaba que bueno, que el Madrid que estaba consolidado tuviese una corona de zonas verdes que casualmente no tuvo en cuenta que en ese momento ya en los años sesenta estaba poblada

por áreas de infravivienda así masiva, pero a pesar de todo colocaron encima de ella esta corona, estas zonas verdes y grandes viales [...] la M30 y un atisbo de la M40 que sin respetar en este momento a la población que existía allí, pues pasaba por encima de ellos (Entrevista arquitecto Orevasa, julio de 2016).

Los actores e instituciones gubernamentales encargados de la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda coinciden en que el tipo de actuación en el contexto de los asentamientos informales depende de la calificación del suelo, así como su titularidad. Como señala una trabajadora social de la EMVS: “Es que todo depende del suelo. El suelo, la calificación del suelo [...]” (Entrevista trabajadora social exfuncionaria de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo, noviembre de 2017).

Esa calificación la dan los Planes Generales. A partir de los años ochenta, existe un proceso distinto en el que existe exposición del Plan al público, antes de ser sancionado es un paso importante antes de su implementación. Este Plan lo hace

[...] el Ayuntamiento junto con la Comunidad de Madrid, con urbanismo de la Comunidad de Madrid. El Ayuntamiento es el que lo comienza y lo programa y luego la Comunidad de Madrid lo aprueba, por ejemplo le puede poner pegats y decir este polígono no tiene mucha densidad de población hay que rebajar las viviendas [...] en fin, lleva un proceso jurídico largo [...] esos planes tienen un tratamiento jurídico, primero se elaboran, después se exponen, tienen seis meses de exposición al público para que se hagan alegaciones, entonces ahí participan todos los vecinos (Entrevista trabajadora social de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo, noviembre de 2017).

Los planes de desarrollo marcan zonas o polígonos (ejemplo polígono Méndez Álvaro). Una zona, “[...] por ejemplo que es el suelo residencial, pues eso lo dividen en polígonos y cada uno se va ejecutando, porque si no es imposible” (Entrevista trabajadora social de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo, noviembre de 2017).

7.3.2 El uso, ocupación e intervención del suelo de los asentamientos informales

Los asentamientos informales se edificaron tanto en suelo privado como en suelo de dominio público. En la normatividad, como se ha señalado, el suelo estaba clasificado como suelo urbano, rural y urbanizable. En el caso de Madrid capital, existieron actores que eran propietarios de un buen número de hectáreas en el extrarradio, suelo calificado como rústico-forestal (rural). Una práctica común, en el patrón de fundación de asentamientos en ese extrarradio fue a partir de la “venta” a población inmigrante que

compró de contado y a plazos las parcelas a los terratenientes. El traspaso de la propiedad nunca se concretó por varias razones, entre ellas se tienen:

1) Compra-venta al contado de la parcela sin registro de la propiedad sobre el suelo: “A ti te vendían en un papel una compra-venta y se acabó y ya no te buscaban más. Entonces en los registros de la propiedad a la hora del terreno, quién estaba registrado, seguía registrado mayoritariamente a nombre de los terratenientes” (Entrevista fundador de Mesetas de Orcasitas, 2016).

2) Compra a plazos de la parcela, cuando las familias iban finalizando el pago de las cuotas, los terratenientes dejaron de cobrar a los compradores y de este modo nunca se formalizó la compra

3) Alquiler del terreno con autoconstrucción de la vivienda

4) Los terratenientes nunca cedieron el suelo de las viales, pues su objetivo era mantener la propiedad sobre el suelo y que en la medida que el asentamiento crecía, y se consolidaba, su valor aumentaría. Llegado el momento, esperaban actuar para recuperarlo y obtener las plusvalías a partir de la venta.

El suelo antes de iniciarse la edificación de chabolas se empleaba en labores agrícolas, pero paulatinamente el suelo dividido en parcelas por los propietarios se fue vendiendo o alquilando a los inmigrantes,

[...] la gente compraba un terreno que era de labor para poder construir su casa, que era muy barato, eran tierras que había servido para plantar trigo, cebada, garbanzo o lentejas y/o bien alquilaban ese terreno para poder construir su vivienda, todo de autoconstrucción, prácticamente es autoconstrucción, no hay ninguna vivienda, entre otras cosas porque no hay planeamiento y no hay autorizaciones por parte del Ayuntamiento para construir esas viviendas (Entrevista directivo Asociación de Vecinos de Palomeras, octubre de 2016)

En el caso de los pobladores de Mesetas de Orcasitas, la actuación que se tenía prevista sobre el suelo que compraron, que estaba calificado como rústico (no urbanizable), era la expropiación, así lo señala el Presidente de la Asociación de Vecinos de la época:

En abril de 1973 en el Boletín de la Provincia de la Comunidad de Madrid sale el anuncio de una expropiación para Mesetas de Orcasitas, nosotros ni sabíamos lo que era una expropiación, ni sabíamos nada de nada, lo único que la Asociación ya había nacido en los años setenta [...] entonces cuando viene esta expropiación eso une más al barrio que tenemos que defendernos de esa expropiación y era una expropiación preparada como se dice *ad hoc* [...] entre la Administración pública y la terrateniente, lo que hacían era que el 38% de lo que se iba a construir, de viviendas a construir, se lo dejaban para la terrateniente y el resto no se decía para quiénes iba a ser y se iba a llevar a cabo mediante una expropiación. A los terratenientes esas cosas les interesaba, porque cuando se llega a estos barrios, las calles nunca están registradas en ninguna parte, no hacen cesión de viales (Presidente Asociación de Vecinos de Mesetas de Orcasitas en los años setenta, Febrero de 2017).

Desde el punto de vista normativo, en 1975 La Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana establecía en su Artículo sexto.

Uno. El planeamiento urbanístico del territorio nacional se desarrollará a través de un Plan Nacional de Ordenación y de Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Generales Municipales y Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento. [...]

Los Planes Generales Municipales se desarrollarán, según los casos, en Planes Parciales, Planes Especiales, Programas de Actuación Urbanística y Estudios de Detalle.¹⁴⁴

Los fundadores de Mesetas de Orcasitas que llegaron al territorio en los años cincuenta, al comprar o alquilar una parcela en suelo rural cuyo uso, según la legislación urbanística de la época¹⁴⁵, estaba regulado para la actividad agrícola, forestal, ganadera y cinegética, inicialmente desconocían el régimen de suelo. Sumado a lo anterior, está el hecho de que la compra de la parcela se hizo a través de una venta informal realizada por los propietarios y no se realizó la inscripción del dominio y demás derechos reales sobre la propiedad de terreno en el registro de la propiedad¹⁴⁶ esta situación les impedía solicitar una licencia que les otorgara la adquisición del derecho a edificar, razón por la cual

¹⁴⁴ Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

¹⁴⁵ Ley de Suelo y Ordenación Urbana de 1975 y, el texto refundido de la misma de 1976

¹⁴⁶ “El Registro de la Propiedad tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles.” (Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria, 1946)

edificaron por la vía de hecho al amparo de una “norma no escrita” de que si se construía la chabola en la noche, ésta no podría ser derribada.

Algunos autores señalan que la construcción de núcleos chabolistas en la periferia de Madrid responde a un cierto urbanismo de tolerancia que iba potenciando una jugosa operación de revalorización del suelo en favor de los grandes propietarios (Manzano, 1979, p. 625). Además, esta política de *Laissez-faire*, con un urbanismo de tolerancia, fue una válvula de escape para atender la demanda de vivienda del gran número de población inmigrante campesina de bajos ingresos que llegaba a la Provincia de Madrid en busca de un trabajo, quienes se convirtieron en la mano de obra barata en la naciente industrial madrileña. Al principio las parcelas parecían mantener su uso rural, pero con la llegada al territorio de más inmigrantes se dio un acelerado crecimiento poblacional y el territorio se urbanizó masivamente.

El otro patrón de acceso al suelo es realizado por las familias gitanas que fundaron asentamientos precarios a partir de la invasión de suelo rural público o privado, usualmente cercano a una fuente de agua natural. Por otra parte, la población gitana al posesionarse de lo que en la época ellos consideraba un terreno baldío, en el cauce del Río Manzanares o en el territorio por donde pasan los arroyos subterráneos, fueron construyendo núcleos chabolistas, algunos de gran número poblacional como Los Focos de Vicálvaro.

Por su parte, en el contexto de la Cañada Real, el patrón de asentamiento ha sido variable en el tiempo y se hizo de varios modos. Por un lado, inicialmente cuando el suelo era protegido y su uso era para la trashumancia de ovejas, se permitió edificar algunas viviendas a algunos labriegos. Hacia los años setenta, se estimaba que había unas 40 viviendas. Como se evidenció en el capítulo seis, el crecimiento poblacional y, el consecuente aumento de chabolas y construcción de viviendas se da a partir de 1998. El cambio en la definición del suelo sucede en 2011 cuando a partir de la Ley 2/2011, de 15 de marzo, de la Cañada Real Galiana, se desafecta el suelo y se inicia la intervención gubernamental sobre el territorio.

7.3.3 La red socio-ambiental

Inicialmente, los fundadores de Mesetas de Orcasitas tuvieron que enfrentarse a las inclemencias del clima, la carencia de agua suficiente apta para el consumo humano, y la

presencia de barro dado las características del territorio. Hacia los años cincuenta, las personas accedían al agua de varios modos: compra a distribuidores informales que la vendían al detal (“Yo siempre cuento, el agua, el cántaro de agua, venían aguadores osea, el agua se vendía”), algunos tenían más suerte y en el terreno que compraban había un pozo aunque no siempre en buenas condiciones (“había un pozo pero que no tenía agua que luego entre los vecinos ayudaron a mi padre a ahondarlo para que le saliera agua”) y la mayoría tenía que acudir a buscar el agua de fuentes lejanas (“[...] se iba a la carretera de Andalucía, que es el barrio de San Fermín, donde ahora está el metro, ahí estaba el agua a kilómetro y medio de nuestras casas”) (Entrevista fundador de Mesetas de Orcasitas, Febrero de 2017). La falta de agua en los asentamientos informales, hace que las personas no cuenten con el mínimo vital.

Por otra parte, la fundación de asentamientos informales en Madrid por las familias gitanas siguió un patrón distinto al realizado por las familias obreras. Las familias gitanas se asentaron en lugares mucho más periféricos, principalmente en el cauce del río Manzanares o del arroyo Abroñigal¹⁴⁷. Esta particular relación de los gitanos y su entorno se ilustra en este fragmento:

[...] más o menos, grosso modo, la historia del asentamiento de las familias gitanas en Madrid capital se hizo principalmente donde había un cauce de agua, entonces, los cauces de agua en Madrid son o bien el río Manzanares [...] o el arroyo Abroñigal que baja por aquí [señala en el mapa de Madrid] o el arroyo humerales que baja por aquí, esos son los tres cauces de agua principalmente (Entrevista trabajador social del extinto Consorcio)

Tanto el Arroyo Abroñigal como el [...] son subterráneos, por lo que la construcción de pozos fue clave para la fundación de este tipo de asentamientos,

[...] esos son barrios de chabolas, [...] creadas esas chabolas por ellos mismos, buscan ese sitio de agua para poder tener agua cercana y a partir de ahí poder desarrollar su vida, en definitiva, porque el agua es importante [...] entonces son esos barrios Cerro La Mica, San Fermín en Usera, [...] Celsa, La Rosilla, Pies Negros, La Viña, [...] (Entrevista trabajador social del extinto Consorcio)

Otro profesional señala que,

¹⁴⁷ “La vaguada norte-sur por la que discurría el arroyo Abroñigal delimitando el territorio por el este no fue alcanzada hasta el siglo XX, por ella transcurre actualmente la M-30” (Muñoz, 2006, p. 478).

Madrid es un cerro, el punto más alto de Madrid es el agua porque luego tiene el arroyo Abroñigal, la avenida del Abroñigal que es el arroyo del Abroñigal y el Manzanares que rodea Madrid es un meandro, hace esto [...] tú tienes el Madrid del Sur y luego se ha desbordado pasando al otro lado de la Casa de Campo y ahí es Casa de Campo y no es dominio público, era esto, propiedad real [...] la tapia real [...] todo esto eran terrenos reales, eso no es terreno de dominio público, el dominio público es otra cosa, es el dominio del pueblo, particular, terreno real vigilado [...] (Arquitecto del PRB, entrevista, noviembre de 2016).

Así como las familias obreras del PRB, las familias gitanas también accedieron al agua a través de las fuentes naturales o las dispuestas por las autoridades en los núcleos chabolistas: “El agua teníamos que salir fuera a cogerla porque teníamos una fuente en el medio del barrio y ahí iba todo el mundo a coger el agua, teníamos garrafas [...]” (Mujer gitana residente del núcleo Cerro La Mica, 2017).

La interacción entre los habitantes de Mesetas de Orcasitas y los elementos ecológicos de su entorno muestra un estrecho vínculo con el barro, dado que este asentamiento estaba en el borde de la ciudad, siendo una zona no urbanizada. Por su parte, la población gitana enuncian un mayor número de estos elementos ecológicos, como se aprecia en el Figura 22, los cuales requieren para satisfacer una necesidad (agua) o para desarrollar una actividad laboral (el burro), que son una barrera física (montaña) o que se convierten en riesgo para la salud (presencia de roedores). La población recuerda estos *lugares-red* como un escampado, donde tenían dificultades para el acceso al agua, pues tenían que recurrir a agua subterránea que era extraída a través de pozos.

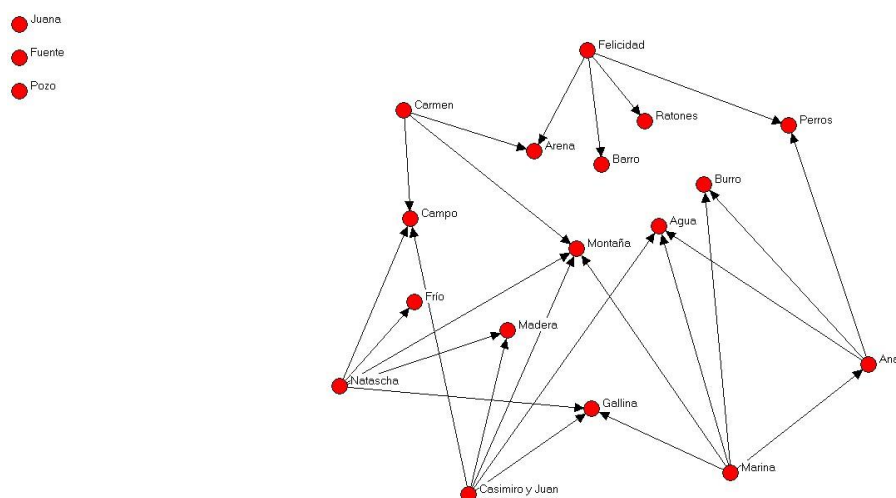


Figura 22. Red socio-ambiental de los núcleos chabolistas conformados por población gitana.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas a la población gitana realojada por el Consorcio, Iris y EMVS.

Se evidencia un fuerte vínculo socio-ambiental desde el momento de la llegada al territorio, existió una conexión inicial entre los habitantes y los elementos de la naturaleza que formaban parte del lugar, dado que la ubicación allí fue estratégica para acceder al suelo y al agua. La madera, elemento importante tanto para la construcción de la chabola como como fuente de energía para la calefacción es nombrada por los pobladores, al igual que algunos animales que son para consumo humano (gallinas) y domésticos (perro) y los que se emplean para el trabajo (burro). Otro elemento que estuvo cotidianamente en la vida de los pobladores fue la tierra, convertida en barro. Un habitante del lugar menciona el frío, que asociado a un elemento ecológico sería el aire (el aire frío en invierno, cuando hace viento, nieva o llueve). Esta sensación térmica muestra la ausencia de calefacción óptima para los habitantes de estos lugares, quienes al construir la chabola usaban técnicas como empapelar las paredes para disminuir la sensación de frío: “[...] se ponían las vigas, madera, se empapelaban de papel normal [...] para que no entrará el frío, la apañábamos bien apañadita para que no entrara el frío” (Entrevista mujer gitana residentes de Cerro La Mica, diciembre de 2017).

7.3.3 La red socio-institucional

El entorno social e institucional con el que interactuaron los inmigrantes de los asentamientos para inicialmente acceder al suelo y al agua, así como a los servicios esenciales, muestra la interacción explícita de los inmigrantes con actores de su entorno,

se dio a través de la realización de acciones y proyectos, ejecutados individual o colectivamente, que llevaron al logro del objetivo; es decir, fundar y mejorar parcialmente el asentamiento precario.

La interacción explícita entre los inmigrantes y los actores del entorno institucional y social puede transformar a los distintos actores y/o encauzarlos en torno a una problemática o una acción común. Estas transformaciones pueden ser individuales o colectivas y darse en la dinámica o en la estructura, favoreciendo o no los logros de los objetivos de urbanización de suelos rurales (rústicos o de protección). Ejemplo de este vínculo son la conexión a servicios públicos, la construcción de escuelas y el desarrollo de proyectos como la construcción de infraestructura social (Local de la Asociación de Vecinos, cancha de fútbol, desagües, andenes y vías peatonales).

Para estos inmigrantes, antes población campesina, la “compra” de una parcela en el extrarradio implicó el lograr interesar a otros para que la conformación del asentamiento fuera viable desde su interés de contar con los servicios públicos y otros soportes de infraestructura comunitaria, además de la esperanza de que sus familiares también accedieran a un terreno para construir su vivienda.

En el proceso de consolidación del asentamiento, los vecinos de Meseta de Orcasitas buscaron el apoyo de representantes de la Iglesia, algunos miembros de la Administración, empresas de servicios y los vincularon en los proceso de consolidación parcial del asentamiento. Simultáneamente, hizo parte de su acción el organizarse para ayudar a los nuevos vecinos a construir en una noche su chabola, con el fin de que no fueran desalojados por la Guardia Civil, como se aprecia en el siguiente fragmento,

[...] el lema que teníamos es que si al día siguiente cuando venía la Guardia Civil veían que tenía techo la casa, entonces la casa se queda entera, entonces qué hacían por la noche entre los vecinos, construían la casa le ponía en el techo para que al día siguiente estuviera la casa ya con techo y entonces ya no la tiraba y ahí fue una unión entre todos los vecinos (Entrevista vecina fundadora de Mesetas de Orcasitas, marzo de 2017).

Con el paso de los años, a partir de los esfuerzos económicos de las familias obreras, para mejorar la vivienda y el asentamiento, se va transformando el paisaje del lugar y lo que inició como un conglomerado de chabolas se fue constituyendo en un asentamiento medianamente consolidado, que incluso llegó a contar, a mediados de los años setenta, con alcantarillado, más no con la titularidad del terreno. Este mejoramiento también fue

favorecido con el hecho de que se había construido años antes en esa zona tanto el Poblado Mínimo de Orcasitas, como un Poblado de Absorción.

Por su parte, las familias gitanas accedían a la electricidad, al igual que las familias obreras del PRB, a partir de enganches a la red cuando pasaba por el lugar una línea de transmisión, “[...] teníamos luz, estaba era enganchada, pero teníamos luz y teníamos tele que era muy difícil ver la tele, ¿no?, pero teníamos” (Mujer gitana residente del extinto núcleo Cerro La Mica). Esta situación, de carencia a conexión al servicio regulado de electricidad aún se vive en la Cañada Real.

En el Tabla 8 se señalan los actores que favorecieron el acceso al suelo y al agua para los fundadores de Mesetas de Orcasitas, así como los residentes posteriores. Como se observa, existen actores estatales, civiles y económicos, que según sus intereses contribuyeron a la consolidación del asentamiento.

Tabla 8. Entorno social e institucional para el acceso/no acceso al suelo y al agua en la fundación de Mesetas de Orcasitas

Período	Elemento natural	Sector estatal	Sector civil	Sector económico
Dictadura	Agua	<ul style="list-style-type: none"> -Fuentes de agua públicas (1.5 km de distancia) -Camión cisterna -Instalación de fuentes públicas (1965) -conexiones provisionales 	<ul style="list-style-type: none"> -Llave de paso en la Iglesia Rota: Sacerdote regala agua a los feligreses (discrecionalmente). -Movimiento vecinal: presión por el acceso al agua (a partir de los sesenta). -Se logra el suministro regular de agua (1970), a partir de la agencia de la Asociación de Vecinos 	<ul style="list-style-type: none"> -Venta de parcela con pozo para la extracción de agua subterránea (1958) -Aguateros: venta al detal de agua (cántaros)
	Suelo	<ul style="list-style-type: none"> - Guardia Civil (derribos de chabolas ocasionales) - Gerencia Municipal de Urbanismo (Plan parcial de 1963 y de 1971) pretende expropiar 	Movimiento vecinal logra detener las expulsiones previstas en los planes parciales	<ul style="list-style-type: none"> Terratenientes: “vende” parcelas a inmigrantes campesinos (a partir de 1950) -Propietaria, parcela ilegalmente los terrenos de la zona, años después pretende recuperarlos a través del Plan Parcial.
Transición democrática y	Agua	-Construcción de red pública de acueducto y alcantarillado en el marco del Programa de remodelación de barrios		
	Suelo	-Expropiación del suelo e indemnización concertada con antiguos propietarios (PRB)		

Estado de Bienestar		-Expropiación del suelo a propietarios e inquilinos de chabolas/infraviviendas (PRB) -Socialización de las plusvalías del suelo con beneficios para los residentes de Mesetas de Orcasitas que vivían en el lugar desde hacía varios años.		
---------------------	--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas de la investigación.

Ahora, los actores del entorno socio-institucional que contribuyeron desde un determinado contexto histórico, a la satisfacción de las necesidades de los vecinos de Mesetas de Orcasitas se muestran en el Tabla 9. Estos actores tienen discursos y prácticas disímiles en cuanto a cómo atender la situación de pobreza y escasez de los residentes de estos lugares.

Así, en el periodo de la dictadura el enfoque de la atención de la pobreza se da desde la caridad y la beneficencia pública, los vecinos reciben ayudas graciabiles y discrecionales. Durante la transición democrática, se da un giro a partir de la promulgación de la Constitución de 1978 que instaaura el Estado Social de Derecho en España, por lo que se asume una política social universal con el enfoque de la asistencia social para la atención de la situación de pobreza. En este contexto, se propicia la garantía de derechos para poblaciones que históricamente habían estado excluidas de los beneficios sociales en la sociedad española, particularmente para los residentes de Mesetas de Orcasitas.

Tabla 9. Entorno socio-institucional de los asentamientos precarios, de los barrios del PRB, los programas de realojamiento y acompañamiento social

		Estatat	Civil	Económico
Dictadura	Sanidad	-Ambulatorio de la seguridad social (Puerta de Toledo) -Cartilla de beneficencia	Una vez al mes venía el médico a la Iglesia Maris Stella	
	Educación	Colegio Iglesia Maris Stella Colegio en Usera a tres kilómetros de distancia	-Cursos de alfabetización programados por la Asociación de Vecinos	-“Escuela de Don Ramón” (aula improvisada en una chabola)
	Transporte y equipamientos	Camiones piratas Transporte público irregular (1960)	-Construcción de cancha de fútbol por la Asociación de Vecinos -Construcción local de la Asociación de Vecinos	Servicios privado de camionetas
	Otras ayudas sociales	-El Gobierno reparte la leche en polvo donada por el gobierno americano (durante la etapa de desarrollismo)	Reparto de ropa y zapatos de segunda mano (mujeres de clases altas, a través de la Iglesia Católica)	

			Ayudas en especie (alimentos) por parte de la familia extensa.	
Transición democrática		-Inicia la transformación de los sistemas sanitarios, educativos. -Guarderías y colegio contruidos por el PRB	Profesionales preocupados por las condiciones de pobreza (CIDUR) Partidos políticos de izquierda	
Estado social de derecho (1978 -2000)	Sanidad	-Acceso a la sanidad pública universal (carnet de la sanidad)	-Médicos sin fronteras (población gitana e inmigrantes).	-Sanidad privada
	Educación	-Educación pública	-Escuelas puente para población gitana hasta mediados de los ochenta.	
	Servicios sociales	-Creación del Sistema público de servicios sociales -Construcción de Centro de Servicios Sociales -Construcción de Residencia de Mayores (Bringas)		
	Transferencia de rentas	-Prestaciones Sociales: Ingreso Madrileño de Integración y renta mínima de inserción. -Pensiones no contributivas		
Estado social de derecho (2000- Actualidad)	Sanidad	-Sanidad pública (carnet de la sanidad)	- Atención sanitaria: Médicos sin fronteras y Cruz Roja Internacional (población gitana e inmigrantes).	
	Educación	Educación pública	- Alfabetización de adultos (inmigrantes y gitanos) en Cañada Real.	
	Servicios sociales	-Teleasistencia -Ayuda a domicilio	-Banco de alimentos: población española (gitanos y no gitanos) e inmigrantes -Reparto de mercados población española e inmigrante (Fundaciones y ONG)	
	Transferencia de rentas	-Pensiones no contributivas - Prestaciones Sociales: renta mínima de inserción.		

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas de la investigación.

Nótese en la Tabla 9 que en los últimos años, a partir del 2000, han resurgido prácticas caritativas y filantrópicas para la atención de la pobreza urbana, realizadas por fundaciones e instituciones religiosas en los tres casos estudiados, como se verá más adelante, estas acciones se desarrollan para atender las necesidades de la población gitana, inmigrante y, también, población nativa aunque en menor proporción.

La Asociación de Vecinos fue un actor clave en el proceso de mejoramiento del asentamiento y de resistencia ante la inminente expropiación en vista del desarrollo previsto en el Plan Parcial, logrando no sólo detener el proceso, sino también planteando otras alternativas de intervención urbanística. Como señala Giddens (2011), para captar la dualidad de la estructura, en la que los actores sociales que antes no tenían poder, dadas ciertas circunstancias, realizan cambios en la estructura sociales y tienen agencia en el logro de sus objetivos, superando la postura de agentes pasivos.

Al hacer un contraste de actores según modelo de intervención (Ver Tabla 10), se observa que en el PRB estuvo enfocado a población obrera y algunas familias gitanas, los programas de realojamiento a familias gitanas y la intervención en la Cañada Real se dirigen a familias españolas (gitanas y no gitanas) e inmigrantes internacionales (marroquíes, rumanos, portugueses y bolivianos). En este último caso, se identifican edificaciones que muestran los diferentes grados de poder encarnado en actores individuales y colectivos, así se encuentran filiales de empresas industriales asentadas en el lugar, viviendas tipo chalet, edificación comercial, locales de Asociaciones de Vecinos, Iglesia Católica, mezquita, casas bajas, infraviviendas y chabolas.

La diversificación de actores que participan tanto en la consolidación del asentamiento informal de Mesetas de Orcasitas, como en su intervención, muestra la entrada de actores que en alianza con la vecinos de la periferia (población obrera pobre) tienen agencia en la materialización del derecho a la “vivienda aquí y ahora”.

En el programa de realojamiento los trabajadores sociales tienen un papel central al defender el derecho a la igualdad, así como las Asociaciones y Fundaciones que defienden los intereses de la población gitana. En el contexto de la Cañada Real la intervención es heterogénea e incluye fundaciones, organismos del Estado y organizaciones no gubernamentales internacionales (Amnistía Internacional, Arquitectos sin Fronteras y Cruz Roja Internacional), así como entidades supraestatales (Tribunal de Estrasburgo) que abogan por el respeto de los derechos humanos de los inmigrantes internacionales, así como de la población nativa. Esto puede apreciarse en la Tabla 10.

Tabla No. 10. Contraste de actores según modelo de intervención

Modelo Actores	Programa de Remodelación de Barrios 1979-1989 (y más años)	Programa de realojamiento población marginal 1986-1998	Programa de realojamiento e Integración social 1998-2015	Acompañamiento social población nativa e inmigrante (nacional e internacional) 2007-Actualidad
Sujetos de la actuación	-Familias obreras de los asentamientos informales de casas bajas (mayor parte) -Familias gitanas de núcleos chabolistas (menor parte)	-Familias gitanas habitantes de núcleos chabolistas	-Familias gitanas habitantes de los núcleos chabolistas, BTE y Campamentos Provisionales.	-Familias españolas -Familias gitanas españolas y portuguesas -Familias inmigrantes internacionales
Estatual	-Miembros de Iglesia católica progresista -Profesionales del Instituto de Vivienda -Empresas constructoras -Guardia Civil -Empresa de Servicios públicos -Gerencia Municipal de Urbanismo - Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) -Tribunal Supremo	-IVIMA -Concejales -Empresa Municipal de Vivienda y Suelo - Consorcio Rector -Centros Municipales de Salud y Hospitales -Centros educativos -Agencia antidroga -Centro de Atención a la Drogodependencia, CAD -Disciplina urbanística -Sistema penitenciario -Juzgados	-Asamblea de Madrid -Concejales -Empresa Municipal de Vivienda y Suelo - IRIS -Centro de Servicios Sociales -Policía -Juzgados	-Ayuntamiento de Madrid, Coslada y Rivas Vaciamadrid. -Comunidad de Madrid - Agencia de la vivienda social -Centro de Servicios Sociales -Comisionados para la Cañada Real (CCAA y Ayuntamiento de Madrid) -Policía -Juzgado Contencioso -Tribunal Superior de Justicia
Supraestatal				Tribunal de Estrasburgo
Civil	-Iglesia Católica (Tradicional y progresista) -Profesionales asesores de los vecinos -Partidos políticos de izquierda reconocidos -Federación española de Asociaciones de Asistentes Sociales. -Federación Regional de Asociaciones de Vecinos.	-Asociaciones gitanas -Iglesia Evangélica -Asociación de Vecinos		-Asociación de Vecinos (según sector Cañada Real) -Organizaciones del Tercer Sector. -Asociaciones y Fundaciones Gitanas -Iglesia Católica
ONGI		-Médico sin Fronteras		-Amnistía Internacional -Arquitectos sin Frontera -Cruz Roja Internacional
Universidades y Centros de Investigación		-Centros de investigación interesados por la situación de la población gitana (Equipo GIEMS)		-UAM (Proyecto ICI) -UCM (Censo de la Cañada Real 2011 realizado con la EMVS).
Económico	-Propietarios del suelo	-Juntas de Compensación	Mercado inmobiliario de alquiler privado -Empresas de servicios externas (externalización de procesos) -Juntas de Compensación	-Filiales de empresas privadas con sede en el territorio.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas de la investigación.

7.4 Los modelos de intervención socio-urbanística

Las prácticas, por un lado de fundar y consolidar asentamientos informales y, por el otro, la de intervenir dicho lugares para controlar la expansión informal de la ciudad, evidencian la articulación de diversos actores que construyeron un determinado curso de acción que tuvo en cuenta diversos saberes y recursos.

Tanto construir un asentamiento informal como intervenirlo para formalizarlo, son acciones intencionales, actividades que se realizan intencionalmente, por ciertas razones, en el primer caso por acceder a una vivienda así sea precaria y en el segundo para controlar la expansión informal de la ciudad o atender las necesidades de vivienda de la población excluida o para liberar suelo con fines inmobiliarios privados. Dichas acciones se dan en condiciones de un entendimiento limitado. La interpretación parte de una atribución de racionalidad de los agentes interesados, sean legos o especializados, que realizan un ensamblaje de prácticas que se fueron institucionalizando. Los actores tienen razones para lo que hacen, y lo que hacen tiene algunas consecuencias específicas que ellos no buscaban; por ejemplo, intervenciones institucionales fallidas que llevaron a la construcción de guetos en la periferia urbana.

Algunos elementos planteados por la teoría de estructuración, pueden ofrecer referentes explicativos para estudiar la intervención de los asentamientos humanos, dado que se pueden asumir como un sistema de discursos y prácticas institucionales ordenadas en un espacio- tiempo que se auto-reproducen y que presentan propiedades estructurales.

La configuración de este tipo de intervenciones, esto es su producción y reproducción, es una creación de actores sociales situados históricamente. La acción de construir asentamientos informales, así como la intervención para controlar su expansión, son una conducta social continua, que se localiza en un contexto y que ha tenido una duración.

Para analizar la estructuración de estas intervenciones se requiere estudiar los modos en que fueron creadas como acciones de actores situados que aplicaron reglas y recursos en una diversidad de contextos de acción, que fueron producidos y reproducidos en una interacción.

Específicamente la práctica social ejercida para “controlar”, “erradicar” “mejorar” y “remodelar” asentamientos informales, se pueden observar desde el modo en que dichas prácticas se ejercieron en un cierto contexto, insertas en tramos más amplios de tiempo y espacio; constituyéndose en prácticas de largo arraigo que forjaron entornos institucionales que mantienen y reproducen lo que ellas hacen posible; un determinado tipo de ciudad en la que prevalece un determinado patrón de urbanización: la ciudad compacta.

La práctica realizada por actores sociales que tuvieron como intención el control de la expansión informal de la ciudad, fue configurando diversas instituciones que poseen

propiedades estructurales que se han mantenido por un tiempo y un espacio, estabilizando relaciones y modos de intervención urbana.

Específicamente las rutinas realizadas por los profesionales y técnicos en el marco de las instituciones responsables de la intervención urbanística, teniendo en cuenta que estas prácticas están mediadas por diversos actores e intereses. En el día a día de las instituciones se da la repetición de actividades, las que realizan de manera semejante, siendo esto el fundamento material de la naturaleza recursiva de la vida social (Giddens, 2011, p. 24).

Estas prácticas para la intervención de los asentamientos informales no fueron realizadas sólo por los actores institucionales responsables de la planeación urbanística, también tuvieron agencia los mismos habitantes de los asentamientos intervenidos. Como plantea Giddens (2011), “[...] los actores legos son teóricos sociales cuyas teorías concurren a formar las actividades e instituciones que constituyen el objeto de estudio de observadores sociales especializados o científicos sociales.” (Giddens, 2011, p. 33).

7.4.1 Las prácticas y significados del modelo de remodelación de barrios

El modelo de remodelación de barrios, como respuesta al problema del chabolismo madrileño, a diferencia de las anteriores intervenciones realizadas durante la dictadura, es resultado de una controversia sobre el suelo, en el que se programaba intervenir a partir de la implementación de un plan parcial que contemplaba la expropiación del suelo con indemnizaciones precarias a los vecinos asentados en el lugar.

Como se mencionó anteriormente, estos residentes habían comprado el suelo (compra-venta) a los terratenientes que lo había parcelado ilegalmente. La población, a pesar de que no contaba con el registro de la propiedad sobre el suelo, reclamaba su derecho a permanecer en el lugar, dado que lo había urbanizado al fundar y consolidar un asentamiento informal por la vía de hecho, permaneciendo en el territorio durante veinte años. Sumado a lo anterior, los residentes de estos poblados chabolistas habían sido durante esos años la mano de obra de la industria madrileña ubicada al sur, con bajos salarios y sin contar con las prestaciones sociales de la seguridad social.

Usualmente, la intervención dada por la autoridad de la época era implementar un plan parcial que incluía el desalojo de la población, con indemnizaciones precarias o el realojo en poblados mínimos, dirigidos y agrícolas, o en los años sesenta en las Unidades

Vecinales de Absorción. En estas prácticas, no había posibilidad de controvertir a la autoridad municipal o provincial.

El cambio dado a partir del PRB fue posible gracias a la confluencia de actores locales que apoyaron a los vecinos en su reivindicación del derecho a una vivienda digna, entre ellos están los sacerdotes obreros, los estudiantes universitarios y los profesionales (abogados, arquitectos, y asistentes sociales) vinculados a Centros de Estudios Urbanos, parroquias o a movimientos políticos de izquierda, que se sensibilizaron con la problemática de los habitantes de la periferia madrileña, la mayoría población obrera, y, además, los consideraron como la base social para la oposición al régimen.

Los vínculos sociales entre actores especializados y los vecinos articularon saberes expertos y legos, que les permitieron clarificar el problema social que vivían. Así participaron los abogados, arquitectos y asistentes sociales puestos al servicio del movimiento vecinal con el apoyo de las parroquias lideradas por los sacerdotes obreros.

De este modo, los abogados les asesoraron en asuntos jurídicos relacionados con ley de suelo, Ley de Ordenación Urbana y Planes Parciales; además, fueron puente con abogados de renombre que defendieron sus intereses, tal como García Enterría quien fue clave para ganar la demanda ante el Tribunal Supremo quien declaró la memoria vinculante del Plan Parcial que le permitió a las familias de Mesetas de Orcasitas permanecer en el territorio. Por su parte, los arquitectos les apoyaron también en la interpretación técnica de los planes parciales, mientras que las asistentes sociales fueron claves para los diagnósticos de necesidades sociales en estos asentamientos, y en la ejecución de los censos en algunos núcleos.

Además de la participación de estos actores confluyeron varios hechos: el final de la dictadura y el inicio de la transición democrática, la emanación de la Constitución de 1978 y la realización de las primeras elecciones democráticas. Previamente, se había dado una movilización del colectivo de asistentes sociales que tuvo como fin cambiar el enfoque de beneficencia pública por el de asistencia social en el texto constitucional.

Posterior a esto, se fueron dando cambios político-administrativos para poner en marcha el Estado Social de Derecho adoptado en dicha Constitución. Estos cambios aportaron a la reconfiguración de los sistemas sanitarios y educativos en el que se establecía el acceso universal a la salud y la educación. Posteriormente, a partir de la acción del colectivo de asistentes sociales se logró la creación del sistema público de servicios sociales, dejando

atrás el enfoque graciable y discrecional de la política social pasando a un enfoque derechos que garantizó el acceso universal a los servicios sociales. Los servicios sociales tardaron en incursionar en el contexto de Mesetas de Orcasitas, debido a que los Ayuntamientos democráticos empiezan a funcionar a principios de los años ochenta y hasta el 1989 o 1990 no se constituye la Junta del Distrito de Usera al que pertenece dicho barrio.

Previamente, el movimiento vecinal fue fortaleciéndose y adquirió personería jurídica con la creación de la primera Asociación de Vecinos en 1968¹⁴⁸, que se convirtió en el principal representante de los intereses vecinales, estableciendo interlocución con la Administración en los asuntos que afectaban a los asentamientos, poblados y barrios madrileños. Estas Asociaciones de Vecinos se aglutinaron en la Coordinadora de Barrios y, años después, crearon la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), en funcionamiento desde 1975 y legalizada en 1977¹⁴⁹, que a la fecha es un actor clave que abrió espacios de participación para tratar asuntos relacionados con el planeamiento y ordenación urbana, planes de actuación e inversión; y normas y reglamentos de participación ciudadana. En este sentido los vecinos de Mesetas de Orcasitas, así como de los otros 28 barrios del PRB, tuvieron agencia al cambiar las políticas urbanistas de arriba-abajo, por las de abajo-arriba, abriendo nuevos espacios de participación de la ciudadanía en la concreción del derecho a la ciudad. Estas acciones se pueden explicar desde lo que Giddens (2011, p. 51) entiende por producir una diferencia en un estado de cosas o curso de acción preexistente, los vecinos fueron agentes porque tuvieron la actitud de producir esa diferencia, es decir de ejercer una clase de poder. Así recuerda una funcionaria de una entidad de planeamiento el empoderamiento de los vecinos como ciudadanos,

[...] se negoció con una posición de fuerza muy importante, quiere decir, no porque se van y les mandamos no sé dónde, no, ¡no!, nosotros [Los vecinos] exigimos que se haga el traslado dentro del propio barrio, que además se indemnice no sé qué, además las condiciones de pago sean estas, es que además se negociaron [...] hasta la forma de los bloques en algunos casos [...] fue una posición de fuerza, no es que llegaron y dijeron expropiación forzosa (Entrevista a antiguo funcionaria administrativa del extinto COPLACO, 2018)

¹⁴⁸ Creada al amparo de la Ley de Asociaciones de 1964.

¹⁴⁹ Cfr. <https://aavvmadrid.org/quienes-somos/historia/>

Además, se dio la estructuración de una nueva institucionalidad (Asociaciones de Vecinos y FRAVM) que ha permanecido en el tiempo, esta “estructuración de instituciones se puede comprender por referencia a actividades sociales que «se estiran» por amplios segmentos de espacio-tiempo” (Giddens, 2011, p. 22)

Los Planes Generales de Ordenación Urbana, anteriores al PRB, no seguían este procedimiento. La organización del movimiento vecinal en las Asociaciones de Vecinos a partir de 1968 y hasta mediados de los años setenta, y posteriormente con la creación de la FRAVM en 1977, ha favorecido la participación de los ciudadanos en estos escenarios. Este cambio institucional y normativo, ha constituido un *modus operandi* que propicia espacios para debatir en torno a las actuaciones urbanísticas que se van a desarrollar en la ciudad, con el fin de que no se afecten los derechos de los vecinos. Los debates de la FRAVM con entidades gubernamentales relacionadas con vivienda y urbanismo del ámbito local, regional y nacional han sido variados, como ellos mismos señalan,

[...] dos de los grandes programas de vivienda pública concebidos, peleados y logrados por el movimiento vecinal madrileño –la remodelación y renovación de barrios— y obviamos otras acciones e intervenciones de la FRAVM y sus asociados en materia de vivienda pública: la rehabilitación y/o reparación de barrios, colonias, poblados y polígonos de vivienda pública adscritos al Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA); la campaña de *Regularización de situaciones de ocupación irregular de viviendas y locales del IVIMA* (Decreto 25 /1995, de 16 de marzo, de la Comunidad de Madrid, redactado y aprobado a instancias de la FRAVM); la amortización anticipada y escrituración de polígonos de viviendas en régimen de acceso diferido a la propiedad cuya titularidad corresponde al IVIMA o, en el caso de las colonias municipales, a la Empresa Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Madrid; el proceso de enajenación de las 12.500 viviendas militares de la región de Madrid cuya titularidad corresponde al INVIFAS-Ministerio de Defensa, así como otras actuaciones de menor entidad. (Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, 2002)

La participación de los vecinos en el diseño del barrio, va desde la distribución de los pisos, el nombre de las calles, el diseño de parques junto a arquitectos (Parque Pradolongo) y el diseño del Colegio.

[...] toda la vida los colegios Técnicos del Ministerio de Educación, el único colegio en la historia de España hasta ahora que no lo han hecho los técnicos del Ministerio de Educación, que lo hizo [arquitecto de la Asociación de Vecinos], fue el autor del diseño de este colegio. Nosotros en este barrio hemos impuesto que todo [...] todo lo que hay aquí lo han participado los vecinos hasta el nombre de las calles en esas [...] que se titula La Memoria Vinculante [...] (Entrevista fundador de Mesetas de Orcasitas, Febrero de 2017)

La participación de la mujer en el movimiento vecinal y en el proceso de remodelación fue clave. En el proceso los vecinos señalan que las mujeres fueron el soporte de la movilización en las marchas e identifican la participación de mujeres profesionales que les apoyaron, tal como una abogada laboralista “[...] una mujer que tiene mucho mérito porque era una mujer de la burguesía con lo cual tiene más mérito [...]” (Entrevista líder asociación de vecinos de Mesetas de Orcasitas, 2017), abogados y arquitectos. Otros profesionales identifican la participación de asistentes sociales,

[...] lo que empezaba a haber eran las asistentes sociales que jugaban un poco el papel de ver quiénes eran las personas más necesitadas del barrio, entonces estábamos bastante coordinados esas cuatro especialidades... y el cura que jugaba un papel bastante importante si era progre (Entrevista abogada Asociación de Vecinos de Palomeras, julio de 2016).

Como se observa, este movimiento social, profesional y político que tuvo como leitmotiv “vivienda aquí y ahora” fue constituyente de una nueva forma de abordar el problema del chabolismo y la infravivienda en la ciudad, que tuvo una reproducción sistémica en el sentido entendido por Giddens (2011), pues a partir de la agencia de estos actores se emanaron nuevas Leyes, instituciones (Asociación de Vecinos, FRAVM) y procedimientos que tuvieron como efecto la socialización del suelo, la construcción de un barrio moderno conectado a la trama urbana y la vinculación de la población a los sistemas públicos de salud, educación y servicios sociales.

El cambio percibido por las familias obreras que fueron adjudicatarias de un piso en altura, se puede apreciar en el siguiente fragmento,

claro, yo dejé de ser chabolista en el mes de marzo de 1980 fue cuando yo abrí la puerta de mi piso, pues aquello me deslumbró a mi mujer a mis hijos, le entraron, aquello parecía el paraíso [...] una vivienda nueva y tal, con grifos y corría el agua dábamos a las luces

y se alumbraba las bombillas. Nosotros pagábamos paralelamente pues conseguimos que hubiera fuentes para no desplazarnos a kilómetro y medio, conseguimos que hubiera hormigón en las calles [...] (Entrevista fundador de Mesetas de Orcasitas, Febrero de 2017)

Además, este PRB (Mesetas de Orcasitas) fue innovador desde el punto de vista ambiental, pues además de contar con una mayor arborización, construyó una central térmica que en su funcionamiento con bajas emisiones de CO₂,

[...] esto, la Central Térmica, somos el único caso de España de pobres que por 36 Euros al mes tenemos calefacción de ricos [...] nosotros evitamos arrojar a la atmósfera según los ecologistas en acción, 1.450 toneladas de CO₂ que no arrojamos a la atmósfera al año... este es el modelo que pone ecologistas en acción que tendría que haber en toda España [...] lo dicen los que entienden (Entrevista fundador de Mesetas de Orcasitas, Febrero de 2017)

En el Tabla 11 se presenta una síntesis del modelo de intervención del PRB, teniendo en cuenta las fases adelantadas (previas, durante y después del desarrollo de la actuación), así como las estrategias y dispositivos más relevantes que hicieron viable que se transformara la legislación y la normatividad y el enfoque de la política de vivienda materializando una lógica de abajo a arriba (*bottom-up*).

Como se observa, este modelo tiene diversas estrategias y dispositivos, entre los cuales está la movilización vecinal y la creación de la Asociación de Vecinos, la expropiación no forzosa del suelo con indemnizaciones que favorecieron más a los residentes del asentamiento que a los propietarios del suelo, la participación de los vecinos en espacios como las Asambleas, la construcción de vivienda pública. Así, también se contó con el soporte de una entidad financiera pública (Banco Hipotecario de España) figura clave para financiar a cincuenta años el pago del valor de la vivienda.

Tabla 11. Modelo de intervención Programa de Remodelación de Barrios

Previo	Durante	Después	Estrategias y dispositivos del modelo
1. Amenaza de desalojo 2. Movilización vecinal espontánea 3. Creación de la Asociación de vecinos 4. Articulación de las Asociaciones de vecinos de los barrios en la Coordinadora de Barrios 5. Confrontación, controversia y acuerdo entre vecinos y administración (Memoria Vinculante) 6. Administración firma Orden Comunicada 7. Propuesta técnica de la Asociación de Vecinos a la administración con asesoría de técnicos expertos a los vecinos	8. Conformación de Orevasa (Vallecas) 10. Elaboración de censo cerrado desde Orevasa 11. Diseño arquitectónico participativo del barrio 12. Proceso de expropiación del suelo con pago de indemnizaciones a dueños del suelo y a dueños o inquilinos de las casas bajas 13. Demolición y realojo temporal en prefabricados (no todos, los primeros) 14. Construcción de edificios 14. Realojamiento en pisos en altura <i>in situ</i>	15. Vinculación a guarderías, colegios y, posteriormente, a los Centro de Servicios Sociales.	-Construcción de vivienda pública -Acciones colectivas: movilizaciones, asambleas -Creación de Asociaciones de Vecinos y Coordinadora de Barrios -Financiación de la compra de la vivienda por los vecinos a 50 años -Entidad Financiadora: Banco Hipotecario de España -Expropiación no forzosa de suelo y vuelo con indemnizaciones más favorable a los propietarios/inquilinos de la vivienda (chabola o casa baja) que a los propietarios del suelo (antiguos urbanizadores piratas) -Derecho a la vivienda en opción a compra o alquiler -Vinculación de los vecinos a los sistemas sanitarios, educativos reestructurados a partir de la Constitución de 1978 y al sistema público de servicios sociales creado a mediados de los años ochenta.

Fuente: Elaboración propia con base en la investigación

7.4.2 Las prácticas y los significados en los programas de realojamiento

El PRB fue una intervención de gran envergadura que transformó la morfología y dinámica social de Madrid, al intervenir los poblados chabolistas y de infravivienda en la ciudad; sin embargo, después de esta intervención socio-urbanística aun existían núcleos chabolistas, aunque en ellos vivían principalmente familias gitanas que habían quedado por fuera de la remodelación de barrios.

Los miembros de estas familias gitanas, a pesar de haber nacido en España tenían dificultades para ser reconocidos como ciudadanos plenos de derecho a pesar de que en la Constitución de 1978, expresamente se enunciaba que todos los españoles se consideran iguales ante la ley sin que “prevalezca discriminación por razones de nacimiento, sexo, raza, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”; no obstante, en la práctica aun no tenían acceso a la educación, sanidad y los servicios sociales universales que ya cobijaban a la mayoría de la población. De algún modo, estas familias seguían siendo objeto de intervenciones desde enfoques de la

caridad y la beneficencia, más no desde un enfoque de asistencia social público que ya caracterizaba al Estado de Bienestar español.

En cuanto a la educación, en 1984 los niños gitanos del núcleo chabolista Los Focos de Vicálvaro en vez de asistir al colegio público que estaba dispuesto en el barrio, iban al aula puente que funcionaba en un local que formaba parte de la parroquia. Una situación similar se daba en otros núcleos chabolistas, había más de veinte aulas puente en todo Madrid (Entrevista trabajador social exfuncionario Fundación Secretariado Gitano). En Los Focos de Vicálvaro había,

[...] un aula que funcionaba en la misma parroquia pero a donde sólo iban todos los menores en edad escolar del poblado, iban ahí a esta escuela, había una maestra al frente de esa aula, igual había de 35 a 40 niños [...] todos gitanos [...]. En su filosofía estaba que fuera un aula puente, intermedio entre lo que era su realidad y luego la incorporación a los colegios pero [...] no se contemplaba que los menores gitanos pudieran acceder por derecho al colegio público, ¡eh! (Entrevista trabajador social exfuncionario de Fundación Secretariado Gitano, 12 de marzo de 2018)

Esta realidad vivida por las familias gitanas de Los Focos de Vicálvaro, evidencia que no son reconocidos como ciudadanos y en la práctica están viviendo una situación de existencia desigual respecto a los estándares alcanzados por el resto de las familias de la sociedad española de los años ochenta.

La transformación de este estado de cosas, no se da por “generación espontánea”. Existen diversas situaciones y actores clave que, que pueden generar otros cursos de acción posibles, aun así, como señala Latour, el “actor-red, no es la fuente de una acción sino el blanco móvil de una enorme cantidad de entidades que convergen hacia él.” (Latour, 2008, p. 72).

La acción desarrollada por los profesionales de distintas disciplinas (arquitectura, trabajo social, antropología), así como el activismo de las organizaciones que abogaban en los años ochenta por el reconocimiento de los derechos de los gitanos, han contribuido a que se logren avances importantes en ese sentido. Sin embargo, las relaciones entre estas Asociaciones no eran siempre de colaboración, sino que también había competencia por las subvenciones que recibían del Estado (Entrevista exfuncionario de entidad que trabajaba por los gitanos, 12 de marzo de 2018)

De acuerdo con la clasificación de Fraser, “Cuando los reclamantes sostienen puntos de vista conflictivos respecto a la sustancia de la justicia aparece otra cuestión: ¿redistribución o reconocimiento o representación?” El trabajador social que reclama que los niños y niñas gitanas tuvieran acceso a la educación en igualdad de condiciones que los niños y niñas no gitanos, está haciendo una reivindicación para que se reconozca los derechos de los gitanos sin que sean discriminados por cuestión de raza, son reclamaciones de justicia social realizadas por estos profesionales, para que no sólo los infantes sino, en general, a la población gitana se le reconozca como ciudadanos españoles de pleno derecho.

Con el conflicto en el poblado chabolista de Los Focos de Vicálvaro que llevó a la conformación del Consorcio para el realojamiento de la población Marginada, que estuvo activo entre 1986 y 1998, se plantearon tres propuestas de realojamiento para las familias gitanas adelantadas por esa entidad: 1. realojamiento en campamentos provisionales, 2. realojamiento en barrios de tipología especial y 3. realojamiento en viviendas en altura.

El sustento de estas propuestas se encontraba en las propuestas anteriores realizadas por la Asociación de Desarrollo Gitano, donde se encuentran la base teórica y metodológica de las posteriores políticas públicas respecto a lo que se requiere para, lo que denominaron El Programa de Realojamiento de la Población Chabolista Madrileña de 1979 y la Propuesta para el Realojamiento de la Población Chabolista Marginal de los distritos de Vallecas, Mediodía y Villaverde elaborado en 1980. Además, estaba la Propuesta del AUI para erradicación del chabolismo gitano del Ayuntamiento de Madrid, elaborada en 1984. En 1985, a partir del conflicto de Vicálvaro, se elabora a petición de la Comisión que se creó para la resolución de este conflicto, la propuesta: Censo, población y alternativas de realojamiento del asentamiento chabolista de Vicálvaro (Nogués, 2010, p. 121).

Estas propuestas son un reclamo por la superación de los problemas que viven los gitanos, desde las distintas entidades que en los años setenta y ochenta abogan por el respeto de los derechos humanos de las familias gitanas, en particular su derecho a una vivienda adecuada. Estas propuestas son retomadas a partir del conflicto de Los Focos de Vicálvaro.

El concepto de marginalidad adoptado por el Consorcio, como se aprecia, fue tomado de las propuestas dadas por la Asociación de Desarrollo Gitano. Este proyecto de 1984 se basó en una filosofía benéfico-asistencial y elaboró un diagnóstico de la existencia de "tres grupos dentro del mundo gitano", que tal vez hayan sido la base para plantear tres tipos de realojamiento: Los barrios tipología especial, que serían absorbidos por la trama urbana, los campamentos transitorios y las viviendas en altura. Este discurso fue fuertemente criticado por uno directivo del mismo Consorcio que fue parte de la comisión de evaluación que lo liquidó y dio nacimiento al IRIS.

En otros contextos se analiza que el concepto de marginalidad, encubre un juicio de valor, que por un lado da origen a una actitud paternalista y asistencialista y por otro sirve como bases teórica para tentativas de imposición de normas y valores de grupos de clase media que tienen el poder de elegir las soluciones adoptadas por ellos, considerada como más adecuada para aquel problema social. Se trata así mismo de una visión deformada de la realidad de esos lugares (Machado da Silva, 1967).

En estas propuestas de la Asociación de Desarrollo Gitano se hacía una defensa del pueblo gitano y su cultura, por lo que el realojamiento de la población tenía que atender sus necesidades familiares, sociales y culturales. Entre esas necesidades estaban los modos tradicionales de ganarse la vida, como eran su itinerancia en la ciudad, pues muchas familias eran nómadas y semi-nómadas en virtud de la recogida de cosecha (aceituna, patata, vendivia) y, por lo tanto, pasaba menos de seis meses en Madrid. Otros, a pesar de vivir en Madrid dependían del burro, el/los caballo/s y la mula, además del carro, para la recogida de chatarra o por dedicarse a la trata de ganado necesitaba estar en una zona que pudiera ser accesible para los animales, el bodegaje de reciclaje y el fácil acceso a escampados.

El surgimiento mismo del Consorcio está directamente relacionado con las actuaciones que venían realizando los trabajadores sociales, junto a algunos arquitectos, en los núcleos chabolistas en Madrid, tal como lo realizado por una trabajadora social en el poblado La Alegría. Además, este tipo de poblados empezaron a ser estudiados antropológicamente¹⁵⁰, estos trabajos tuvieron gran influencia en la definición del

¹⁵⁰ Cfr. San Roman, 1997.

enfoque de las tipologías de vivienda para el realojamiento y en las formas de intervención de los núcleos chabolistas conformados por familias gitanas.

Una vez constituido el Consorcio Rector, la primera actuación de trabajo social fue realizar el Censo de población chabolista de 1986. Durante el primer Consorcio, su Gerente, separó la vía institucional de gerencia y vivienda, del área social. El área de vivienda era liderada por un arquitecto y la otra, por una trabajadora social.

En el Informe de Gestión de julio de 1989 a mayo de 1991 se retrata la acción del Área Social del Consorcio, señalando que desde que se fundó esta entidad se dio prioridad al realojamiento de los núcleos de Vicálvaro y la Celsa, por lo que se realizaron actividades socio-familiares, recogida de documentación y propuesta de realojamiento. Además, señala que,

[...] y dado la prioridad a los Núcleos antes citados, ha sido necesaria la intervención en otros; en la mayoría de los casos por necesidades de liberación de suelo, para actuaciones fundamentalmente de desarrollo del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, como son la M-40 en el Distribuidor Norte (Manoteras), Distribuidor Sur (Rancho del Cordobés), Avda. de la Ilustración (José López), Plan Parcial El Espinillo (Torregosa). En otras ocasiones con el fin de desmontar Viviendas Provisionales que exceden en cuanto al número y conflictividad la capacidad de adaptación en el barrio, como es Avda. Guadalajara (Consorcio Población Marginada, 1991).

Como se observa, el interés urbanístico es trasfondo de la intervención social. Antes de la existencia del Consorcio la intervención institucional en caso de querer liberar suelo para la construcción de infraestructura (vías, promociones de vivienda) cuando había allí un poblado chabolista de familias gitanas se hacía vía desalojo con indemnización monetaria, por lo que estas familias tendían a fundar o mudarse a otro asentamiento chabolista e incluso a ocupar edificios vacíos como se mencionó en el capítulo II. Con el surgimiento del Consorcio, no sólo se da prioridad a la intervención urbanística, sino que se plantean los programas de actuación a corto y mediano plazo con un alto contenido de intervención social.

Es así como en el informe del Consorcio de 1992, se enuncia que “La base fundamental, sobre la que se asienta el Programa de Trabajo Social del Consorcio es conseguir la integración del Colectivo Gitano en el sistema normalizado, respetando el mantenimiento de sus propias diferencias culturales” (Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada, 1992, p. 3). Además se agrega que,

La vivienda y el medio urbano, son factores prioritarios para lograr esta integración, pero el trabajo del Consorcio no puede estar dirigido exclusivamente a la adjudicación de viviendas, debiendo incidir en aquellos aspectos donde la población presenta un mayor índice de carencias: Escolarización, alfabetización, salud, formación laboral, etc., siendo la vivienda una necesidad más a intentar cubrir (Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada, 1992, p. 3)

7.4.2.1 Red socio-institucional de integración social

En dos niveles se dividen las actuaciones que desarrollan los trabajadores sociales en Gerencia: 1. Previo al realojamiento y, 2. posteriores al realojamiento. Entre las acciones realizadas en la primera, se incluyen la petición o tramitación de documentación, el conocimiento de las familias, realización de informes sociales y planteamiento de una propuesta de realojamiento para todos los núcleos donde no hay UTS (Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada, 1992). La segunda actuación desde trabajo social, es la intervención posterior al realojamiento.

Debido a que la mayoría de la población gitana no contaba con documentación básica, tal como el registro civil de nacimiento y el Documento Nacional de Identidad, DNI, que es un “documento público, personal e intransferible, emitido por el Ministerio del Interior, que acredita la identidad y los datos personales de su titular, así como la nacionalidad española del mismo” (Ministerio del Interior, 2005) y obligatorio para los mayores de 14 años (Ministerio del Interior, 2005), esta situación se había convertido en un obstáculo para el acceso a los servicios básicos. Uno de los requisitos para solicitar DNI, es el registro civil de nacimiento, muchos adultos y niños carecían de este documento, por lo que una primera labor realizada por los trabajadores sociales fue la de tramitar dicha documentación, paso importante y necesario para que se le garantizara a cada persona gitana de los núcleos chabolistas su estatus como ciudadanos españoles y, a partir de ello,

tuvieran acceso a la sanidad, la educación y a las prestaciones sociales a las que tenían derecho en igualdad de condiciones.

Los mayores yo me acuerdo de tener que hacer inscripciones fuera del plazo de personas que tenían ya a lo mejor cincuenta y sesenta años (Entrevista Trabajadora Social del Consorcio, 2016).

Esta situación de indocumentación, sumado al aislamiento físico, se había convertido en una barrera de acceso a los servicios esenciales. Es por eso que durante los primeros años del Consorcio hubo un trabajo muy intenso para lograr que todas las familias del Censo del 1986 tuvieran toda la documentación, para que tuvieran acceso a la sanidad, la escolarización y los servicios sociales,

[...] hubo un trabajo [...] al principio para conseguir que todos estuvieran documentados, todos tuvieran su libro de familia, su carnet de identidad, luego había que tramitarles todas las pensiones asistenciales, cartillas sanitarias cuando se globalizó toda la sanidad; pues hubo que hacerlo uno por uno [...] (Trabajador social funcionario del extinto Consorcio, junio de 2016).

Las actuaciones de los trabajadores sociales en la UTS se dividió en tres niveles: individuales-familiares, de grupo y comunidad. Con respecto al primer nivel, se realizaron entre otras acciones el conocimiento de las familias, la apertura y elaboración de historiales sociales y familiares, detección de necesidades y valoración de la situación familiar (desamparo de menores, malos tratos, toxicomanías, etc.) y su posterior derivación a los organismos competentes¹⁵¹. Tramitación, solicitud y recogida de documentación (D.N.I.¹⁵², libro de familia, empadronamiento, seguridad social, adjudicación de vivienda, etc.), gestión de recursos y prestaciones sociales (pensiones no contributivas, ayudas económicas de emergencia, becas, tarjeta de transporte tercera edad) como respuesta a las necesidades detectadas, seguimiento a las intervenciones realizadas, y actualización del censo en el barrio (Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada, 1992, p. 20). Como menciona un trabajador social del Consorcio,

¹⁵¹ Para ese entonces ya existían los Centros de Servicios Sociales.

¹⁵² El Documento Nacional de Identidad (DNI) se adopta en España en 1944, existiendo cuatro categorías según una escala de precios: 25, 10 y 5 pesetas. Era gratuito para los denominados pobres de solemnidad. A partir de 1980 se supera esta clasificación.

Teníamos una escuela de adultos que daba alfabetización a mujeres y a gente mayor, pero básicamente a mujeres, los hombres eran más reacios [...] y teníamos escuela infantil para todos los niños, [...] de cero a tres años, luego a los tres años se intenta meter a escolarizar y en cada barrio abríamos un centro, bueno un infra-centro pues luego se buscaban las matriculaciones, se les matriculaba, hubo un trabajo al principio para conseguir que todos estuvieran documentados, todos tuvieran su libro de familia, su carnet de identidad [...] (Entrevista trabajador social del extinto Consorcio, junio de 2016).

Las intervenciones grupales incluyeron el conocimiento de los clanes familiares, detección y conocimiento de grupos naturales del barrio y valoración de sus necesidades e intereses, constitución de grupos de trabajo (niños, jóvenes y adultos), apoyo y seguimiento a los grupos constituidos, coordinación con otras instituciones a las que se derivan grupos de actividad.

Las actuaciones a nivel comunitario incluyeron la organización de asambleas y grupos de discusión, la detección de líderes, participación en la dinámica de la vida del barrio, coordinación y participación con organismos o entidades que intervengan en el ámbito comunitario, gestión de recursos para la resolución de problemas de la comunidad, entre otras (Consortio para el Realojamiento de la Población Marginada, 1992, p. 21).

La segunda actuación desde trabajo social, es la intervención posterior al realojamiento. Ésta se lleva a cabo a partir de la atención directa a las familias realojadas, adjudicatarias de una vivienda de integración social. La atención más frecuente se centraba en ajustar averías en las viviendas, solicitar cambios de vivienda y de renta, estudio de la situación socio-económica de las familias ante impagos del alquiler o de servicios y que, ocasionalmente pueden estar pendientes de un proceso de desalojo (Consortio para el Realojamiento de la Población Marginada, 1992, p. 4).

Para dar solución adecuada a algunas de las actuaciones mencionadas, el equipo social consideraba en algunos casos la coordinación con otros Departamentos del Consorcio, como de Obras, Jurídico, Inspección y económico, al igual que con las UTS y los visitantes de familia en viviendas en altura. También existió una estrecha coordinación con otros organismos como IVIMA, EMV y Juntas Municipales (Consortio para el Realojamiento de la Población Marginada, 1992, p. 6-7).

Además de todo lo mencionado, se estipuló el Modelo de Gestión Ingreso Madrileño de Integración, IMI- Consorcio, elaborado conjuntamente por los profesionales del programa IMI y del Consorcio. En líneas generales, a través de este modelo desarrollado por los trabajadores sociales se informaba y orientaba sobre el IMI a la población censada por el Consorcio. Las UTS prestaba su apoyo técnico a las familias para la gestión de la documentación necesaria que justificara la situación de carencia y de derecho al IMI, una vez que se cumplía lo anterior, los solicitantes formalizan su solicitud en el Centro de Servicios Social correspondiente. Semanalmente se reunían las UTS del Consorcio con el Responsable del IMI del Distrito con el fin de informar sobre las solicitudes formuladas y tramitadas y se acordaban los contenidos prioritarios que debían figurar en los contratos de integración (Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada, 1992, p. 23).

Como se observa en la Figura 26, la intervenciones de los/las trabajadores sociales estuvieron encaminadas a lograr la integración de las familias gitanas, primero logrando que adquirieran su estatus de ciudadano con la consecución de la documentación (DNI, Registro Civil) y paralelamente su vinculación a los sistemas educativo, sanitario, de transferencia de rentas y servicios sociales, a partir de las derivaciones de las familias gitanas a dichos sistemas, con su respectivo proceso de acompañamiento y seguimiento del caso derivado.

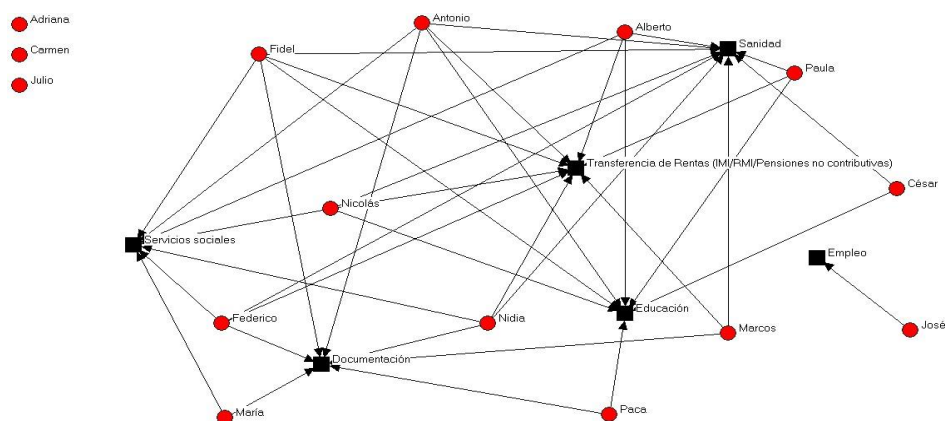


Figura 23. Red de integración social de las familias gitanas a las estructuras de bienestar. Elaboración propia con base en las entrevistas a trabajadores/as sociales del Consorcio e Iris.

Dado que en 1993 finalizaba el periodo de vigencia del Convenio firmado en 1988, el Consejo de Administración solicitó hacer una evaluación del grado de cumplimiento del mencionado Convenio. Además de esto, también se requería sentar nuevas bases dadas la situación de la población chabolista gitana. Para ello, el Presidente de la Comunidad y el Alcalde de Madrid crearon una Comisión Evaluadora¹⁵³ que realizó una evaluación de la rentabilidad social del Consorcio y un estudio económico del mismo. Dicha evaluación fue presentada al Consejo de Administración del Consorcio el 16 de junio de ese mismo año. En la evaluación realizada se encontró que en las actuaciones de realojamiento, la modalidad de vivienda en altura permitió cumplir los objetivos propuestos y la integración de la población a su entorno fue “aceptable”. No así sucedió con las viviendas de tipología especial, algunas de las cuales se había constituido en centros de venta de droga. Respecto a la tipología de asentamientos provisionales o campamentos, los trabajadores del Consorcio consideraron que había una falta de concreción en el trabajo social a desarrollar (Nogués, 2010, pp. 207-208).

En relación a las actuaciones complementarias al realojo, la evaluación señaló que en el seguimiento no estaban interviniendo los trabajadores sociales y que los visitantes no tenían formación especializada. En las actuaciones de acción social se resaltó en el Área Social que la implantación del IMI había sido un recurso valioso para acercar a la población chabolista a los Servicios Sociales Generales de los distritos; sin embargo, se hacía una crítica en cuanto a la ausencia de programas de prevención del consumo de drogas dirigidos a la población joven y se percibía poca claridad en cómo se medían los objetivos de integración de la población (Nogués, 2010, p. 210).

Entre las recomendaciones dadas por la Comisión de Evaluación se encontraron: la conveniencia de la continuidad del Programa de Realojamiento; un nuevo modelo de convenio más eficaz en cuanto a la delimitación de los compromisos, modos y plazos de cumplimiento por parte de los entes consorciados; determinar de inmediato el número de familias que estarían en condiciones de pasar a una vivienda en altura sin pasar por barrios de transición; poner mayor atención al área laboral de intervención social; continuidad de

¹⁵³ Esta Comisión de Evaluación estuvo compuesta por tres personas: una del Área Social del Ayuntamiento de Madrid, otra del Área Social de la Comunidad de Madrid y una tercera del Área Económica que proporcionaría la Delegación del Gobierno de Madrid.

los Equipos Sociales en los núcleos de población chabolista apuntando a revisar su composición, titulación y formación (Nogués, 2010).

En el año de 1997, el Programa de Trabajo Social continuó realizando el proceso de adjudicación de vivienda siguiendo las siguientes fases: 1) Preparación, 2) Adjudicación y 3) Entrega y consolidación de la familia en su entorno. En ese año se contó con una estructura específica que incluyó: 1) Equipos Sociales de barrio o UTS, Equipo Social de Gerencia y Equipo de Integración Vecinal.

Con el fin de alcanzar los objetivos de la fase de preparación se intervenía en coordinación con los servicios de la zona (servicios sociales, servicios de salud y entidades sociales). En la fase de adjudicación las familias firmaban el pliego de compromisos sociales. En la fase de consolidación de la familia a su entorno, desarrollada por el Equipo de Integración Vecinal, se buscó la adaptación de la familia a la nueva vivienda y al entorno, y su integración y “normalización”. Estos aspectos se reflejan en el siguiente fragmento de la entrevista realizada a un trabajador social del Consorcio,

Como te explicaba antes, que nosotros, que nuestro trabajo una de las complicaciones más grande que tenía es que dabas la vivienda al final, pero es que antes no dabas nada y tenías que conseguir trabajar con las familias sin ningún tipo de intercambio interesado, sabes, [...], el objetivo era que nosotros, por decirlo así, encauzáramos un poco la incorporación de todas las familias a los servicios generales que había, servicios sociales, colegios, sistema educativo, asociaciones, salud, y una vez que se tuviera eso, pues nosotros ya desaparecíamos [...]. (Entrevista trabajador social del extinto Consorcio, 22 de septiembre de 2015).

El Programa de salud estuvo implícito en todos los demás proyectos (Escuela infantil, Trabajo Social, Seguimiento Escolar). El desarrollo de las actuaciones en salud se coordinó con todas las instituciones de esta área (Servicio de Salud y Cruz Roja), se priorizaron problemas de drogodependencia, trastornos psicomotores, campañas de vacunación, planificación familiar, seguimiento a embarazos, SIDA, nutrición, hábitos de higiene y enfermedades mentales.

[...] el primer trabajo que hicimos fue integral a todos los niveles, incluso con las cárceles trabajábamos. Lo cogían a uno, lo metían a la cárcel, en sistema penitenciario anterior

había unos tipos con los cuales nos coordinábamos a diseñar el plan de intervención con el interno y con la familia, aprovechando para sacar un rendimiento social con la familia también, seguir objetivos sociales. O sea que si se ha trabajado todo el abanico, todo con sanidad también si había un caso de alguno que no tenía cartilla, había que sacarle la cartilla, tratábamos en colaboración de los trabajadores sociales de hospitales, del Gregorio de Marañón, para facilitar muchos caminos (Entrevista trabajador social del extinto Consorcio, junio de 2016).

El programa laboral se enfocó a desarrollar cursos de formación ocupacional y formación para la inserción socio-profesional de jóvenes. Se analizaron y desarrollaron iniciativas de carácter formativo o laboral que fueran surgiendo, con el fin de facilitar la inserción al mercado de trabajo.

Los avances dados en cuanto al reconocimiento de los derechos de las poblaciones que han estado excluidas históricamente de los beneficios sociales (mujeres, personas en situación de discapacidad, minorías étnicas, raciales y sexuales) es un primer paso para alcanzar la equidad, pero resultan insuficientes. La cuestión es cómo se hace operativo el goce efectivo de esos derechos para toda la ciudadanía.

Con la liquidación del Consorcio y la creación del IRIS, se reparten los núcleos, BTE y campamentos provisionales, según competencia jurisdiccional, los del municipio de Madrid son asumidos por la EMV y el IRIS asume los de los otros municipios de la Comunidad de Madrid. Es así como la EMV se hace responsable de

[...] los poblados chabolistas que nos tocaron, que les tocó a la Empresa Municipal de la Vivienda era Antonio Leiva, Rodríguez Jaén, Pitis, Puerta de Hierro, Santa Catalina, Ventorro, esto de poblados chabolistas, creo que no se nos escapa ninguno, y luego de barrios de tipología especial nos tocaron La Quinta, Mimbreras I y II; Plata y Castañar y El Cañaveral (Entrevista trabajadora social EMV, marzo de 2018).

Anteriormente, cuando el Consorcio existió, la EMV no intervenía en los núcleos chabolistas, sólo aportaba vivienda pública en el municipio de Madrid para el realojo, dado que esto era lo que había pactado en el Convenio.

[...] eso se manejaba desde el Consorcio porque al fin y al cabo cuando la Empresa, cuando el Ayuntamiento participa en el Consorcio lo único que hace es poner a disposición del Consorcio vivienda, nosotros ahí no interveníamos para nada, es a partir del 98 cuando, sí, cuando dividimos, cuando desaparece... y se divide los núcleos y

barrios es cuando ahí intervenimos, antes no (Entrevista trabajadora social EMV, marzo de 2018).

Las principales características del modelo de realojamiento que finalmente se adopta por la EMVS y el IRIS, son: el realojamiento en piso en altura, en una vivienda de integración social, con alquiler subvencionado. Además, el realojamiento de las familias es disperso, “En altura y, además, dispersos, nunca se hicieron realojos de más de dos familias en un mismo edificio” (Entrevista trabajadora social EMVS, 2018). En la Tabla 12 se muestra el Modelo de Realojamiento.

Tabla 12. Modelo de Realojamiento del Consorcio/IRIS

Previo	Durante	Después	Estrategias y dispositivos del modelo
<p>1. Obstáculos para el acceso a la educación de los niños/as gitanos/as.</p> <p>2. Advocacy para poner en conocimiento de la ciudad el desconocimiento de la condición de ciudadanos de la población</p> <p>3. Surgen propuestas de solución de la problemática desde tres Asociaciones gitanas</p>	<p>4. Acuerdo Delegación del Gobierno, Comunidad Autónoma y Ayuntamiento de Madrid y se crea El Consorcio Rector</p> <p>5. Realización del Censo de núcleos chabolistas en 1986</p> <p>6. Redacción del Programa de Actuación con gran énfasis en la intervención social</p> <p>7. Adopción de tres modalidades de realojamiento (Barrios tipología especial, campamentos provisionales y viviendas en altura) según necesidades labores e intereses de la población gitana</p> <p>8. Construcción de UTS en los núcleos chabolistas</p> <p>9. Construcción de BTE y CP</p> <p>10. Demolición de núcleos chabolistas y realojos en BTE y CP.</p> <p>11. Incumplimientos en la construcción y asignación de pisos en vivienda para adelantar los realojamientos.</p> <p>12. Crisis del Consorcio</p> <p>13. Reestructuración y Ajustes a los procesos de intervención</p> <p>14. Liquidación del Consorcio.</p>	<p>15. Creación del IRIS</p> <p>16. Traslado de BTE y CP del extinto Consorcio a la EMV y al IRIS, así como la responsabilidad de terminar los realojamientos de los núcleos chabolistas pendientes del Censo de 1986 según ámbito (municipal y autonómico)</p>	<p>-Creación de un Consorcio con participación del Estado Central, Autonómico y municipal.</p> <p>-Reestructuración del Consorcio</p> <p>-Construcción de vivienda pública por parte de la EMVS que es cedida al Consorcio: Vivienda permanente (pisos en altura y BTE), provisional (campamentos provisionales).</p> <p>-Creación de la UTS en los núcleos, BE y Campamentos provisionales para desarrollar los programas sociales</p> <p>-Alquiler simbólico: enfoque pedagógico</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas de la investigación.

7.4.3 Las prácticas y significados del acompañamiento social en la Cañada Real

Desde varios siglos atrás, el suelo de la Cañada Real ha sido considerado valioso, inicialmente porque por allí discurría la trashumancia ovejera que era una fuente de importantes ingresos para los Reyes Católicos y para los ganaderos de la época. Posteriormente, cuando esta actividad llegó a su fin a mediados del siglo XX, dado el transporte del ganado en camiones vía carretera, este suelo siguió considerándose como una vía pecuaria y fue calificado como suelo de protección.

Este lugar-red, a partir de 1992, se ha constituido como un asentamiento informal conformado por población inmigrante internacional procedente de Marruecos, Rumanía, Portugal y Bolivia, y a partir de los años noventa se ubican familias gitanas nativas procedentes de antiguos núcleos chabolistas desmantelados. Entre 1992 y 2010 llegó a Cañada Real el 80% de la población que fue censada en 2011¹⁵⁴, y la acción de estos actores cambió por la vía de hecho el uso del suelo de protección a “residencial”, dada sus necesidades de acceso a una vivienda.

Ahora ya no quedan poblados, sólo queda la parte de la Cañada, la Cañada no se ha terminado de realojar porque, por un problema que no se ponían de acuerdo, pero la Cañada era más un problema [...], es que eran muchas situaciones muy diferentes, tenías desde los puntos de droga [...] de Barranquillas, pero llegando a Coslada había un hotel sin licencia, pero un hotel funcionando o tenías almacenes de fontanería o talleres de coche sin licencia, pero funcionaban y tenías gente que había comprado su terrenito, gitanos que habían comprado su terrenito y tenían ahí su chabolita, pero no era un poblado estaba en un sitio perdido, a lo mejor tenías que ir por un camino dos kilómetros con el coche y te lo encontrabas allí, entonces había muchas situaciones muy diferentes y en la Cañada acabaron muchas familias que habían tenido derecho a realojo o incluso se les había realojado y habían vendido el piso, habían vendido el piso o lo habían cerrado porque mucha gente le dieron piso y no querían vivir en el piso, porque no se adaptaban... hay gente que no se adaptaba a estar en el piso, estaban con depresión, con no sé qué, es que me asfixio en el piso, me falta el aire, me falta el aire o ... “yo aquí no puedo vivir, que me muero”, entonces se volvían al poblado, pero si el poblado ya lo habían derribado, ya no había donde pues se iban a otro sitio y muchas acabaron viviendo en la Cañada (Entrevista trabajadora social del Consorcio y del Iris, noviembre de 2017).

¹⁵⁴ Cálculos propios, a partir del Censo de Cañada Real de Madrid capital realizado en 2011.

Como se señaló en el capítulo seis, la población que vive en la Cañada Real es heterogénea y los actores que tienen acción el territorio son múltiples. Existe una gran diversidad cultural y marcadas diferencias en cuanto a aspectos sociales, económicos y culturales. Estas diferencias se reflejan en el espacio, con la delimitación física y cultural del territorio, de tal modo que, por ejemplo, la población marroquí se ha asentado en el sector cuatro, mientras que la española no gitana está en los sectores 1, 2 y 3. Así, según los sectores en que se divide la Cañada Real, se encuentran actores que han organizado el territorio de acuerdo al nivel de poder que detenta.

Un primer elemento a tomar en cuenta para comprender la complejidad social de la Cañada Real es mirar que allí reside población nativa e inmigrantes internacionales y entre estos últimos están los residentes extranjeros considerados ciudadanos de la Unión Europea (población gitana rumana y portuguesa) y los que pertenecen a otros estados.

La población española asentada en Cañada Real cuenta con la documentación necesaria para el acceso a los servicios esenciales desde un punto de vista formal, así mismo los residentes extranjeros considerados ciudadanos de la UE. Sin embargo, la población gitana española, a pesar de ser reconocidos como ciudadanos españoles, mantienen mayores barreras de acceso para dichos servicios. Los residentes extranjeros de otros Estados (no comunitarios), en muchas ocasiones tienen problemas de regularización de su residencia (sin permiso de residencia) y dada su situación, no tienen facilidad para acceder a la sanidad, la educación o los servicios sociales.

Esta situación genera procesos de exclusión basados en la pertenencia o no pertenecía a un Estado o a una determinada Comunidad (UE), que desde lo expuesto por Castles (2007) se establecen “nuevas fronteras estatales de exclusión que se extienden en torno a los derechos sociales y la provisión de bienestar público, produciendo una “jerarquía de la ciudadanía” (Guentner, Lukes, Stanton, Vollmer, y Wilding, 2016).

Esta tensión, lleva a que los desamparados hagan reclamos de justicia o que actores institucionales que defienden los derechos humanos a nivel global aboguen por sus derechos. En ese sentido, se entiende que estos “movimientos sociales transnacionales rechazan el marco nacional en el que se han situado históricamente los conflictos por la justicia e intentan redibujar los límites de la justicia a una escala más amplia” (Fraser, 2008, p. 17).

Además, independientemente del estatus que tengan los residentes de la Cañada Real, todos comparten, en mayor o menor grado, el vivir en un asentamiento informal que no forma parte de la trama urbana de Madrid y las viviendas, a pesar de que existen algunas tipo chalet, no cumplen con los estándares internacionales referidos a lo que es una vivienda adecuada, porque los residentes no tienen seguridad jurídica de la tenencia, ni disponibilidad de servicios e infraestructura y tiene problemas de habitabilidad, además, la vivienda está ubicada en un lugar que no permite el acceso a los servicios de salud, centros escolares y servicios sociales¹⁵⁵.

La definición del problema de la Cañada Real es importante, porque determina el tipo de intervención que se realiza o realizará en ese territorio. Si se considera que los pobladores indocumentados son ilegales, así como su asentamiento en el lugar, la intervención puede enfocarse desde aspectos jurídicos. A diferencia de los modelos de intervención socio-urbanística, remodelación de barrios y realojamiento en vivienda en altura con alquiler subvencionado, que incluyen intervenciones en la trama urbana y sociales que apuntan a articulación a las redes de bienestar, en la Cañada Real se han dado dos tipos de intervención de este asentamiento precario: intervención judicial y acompañamiento social.

Las demoliciones de viviendas con orden judicial en la Cañada Real sin alternativa de alojamiento (2007-2012) son acciones que se detienen en 2012, a partir del reclamo de un inmigrante internacional, que lleva su reclamación al Tribunal de Estrasburgo obteniendo un fallo a su favor en vista de que el Gobierno español, que tenía orden de demolición de su chabola, no le ofrecía alternativas de alojamiento, pese a que el vecino había acudido a solicitarla en las entidades de vivienda locales y autonómicas.

Los argumentos de la intervención judicial que amparó muchos de los procesos de desalojo forzoso y demolición de viviendas también se basó en que en algunas de estas viviendas se desarrollaban actividades ilícitas y peligrosas, particularmente en un sector que es el de mayor aislamiento socio-espacial; sin embargo, como menciona un gitano respecto a este punto,

[...] hay algunas familias que se dedican al tráfico de droga, vale, pero qué hacemos con los niños, ¿qué hacemos? metemos a todo el mundo preso... si yo soy un delincuente y

¹⁵⁵ Respecto a estos estándares, Cfr. (Naciones Unidas, 1991, pp. 4-5)

en mi casa hago cosas ilícitas ¿qué pasa?, ¿van a tirar mi casa?, no, verdad que no, a que no la tiran, me cogen a mí y me meten preso y a mi mujer también, no es así cómo se debe de actuar, ¿no?, ¿por qué a ellos les tiran las casas? o te dejan a la intemperie, hay hijos, menores... (Entrevista gitano mediador cultural, junio de 2017).

El conflicto sobre el suelo está presente, no se ha resuelto debido a que existen múltiples intereses en la determinación de sus usos y a quiénes beneficiaría las propuestas de intervención urbanística. Este territorio es de interés para diversos actores, por una parte, están los vecinos de la Cañada Real algunos de los cuales viven en ese territorio desde hace más de cuarenta años, por otro se encuentran las filiales de empresas y los expendedores de drogas ilícitas. Además, están los grupos ecologistas que reclaman la protección de este territorio que “supone un eje importante del corredor natural que reclaman entre Casa de Campo y el Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama.” (Ecologistas en acción, 2016). Sumado a que la Cañada Real es considerada como un patrimonio histórico, cultural y ambiental.

Otros actores que no residen en el lugar, pero que tienen acción en el territorio son las fundaciones y ONG nacionales que brindan ayudas a la población. Estos actores, en vista de la ausencia gubernamentales de soluciones a los problemas de esta población han adelantado diversos proyectos socio-culturales para sensibilizar a la ciudadanía frente a la difícil situación en que viven los niños y niñas, así como los adultos que habitan este lugar. Estas acciones han ido constituyendo una intervención social que se basa en el acompañamiento a las familias para que estas puedan acceder a recursos institucionales para la atención sanitaria, educativa y los servicios sociales. Además, las ONG internacionales abogan por el respeto de los derechos de la población inmigrante y nativa, particularmente abogan por el derecho a una vivienda adecuada.

El abandono institucional de las Administraciones con injerencia en la Cañada Real, ha llevado a que se dé un escenario en el que confluyen diversas asociaciones y fundaciones privadas o subsidiadas por el Estado, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales (ONGI) que realizan acciones filantrópicas para llenar el vacío en la atención estatal de las necesidades de los residentes de este lugar.

[...] una proliferación de entidades sociales subvencionadas por el Estado y de asociaciones de todo tipo que en cierta medida sustituyen a los servicios públicos. En este

sentido, en la Cañada se pueden observar algunas de las transformaciones neoliberales más recientes de las políticas públicas, tales como la descentralización que deriva en fragmentación de los espacios de gestión, diversificación y complejización de los procedimientos administrativos, con la intervención de «diversos e inestables agentes y agencias, públicas y privadas» (Franzé y Parajuá, 2015, p.5, en Álvarez, N., 2017, p. 231).

Se empieza a notar que los servicios que brindan estas entidades podrían ser clasificados como ayudas graciabiles y se da un regreso a la filantropía, al punto que se desdibuja la acción del Estado de Bienestar (*welfare state*) y se instaura el *welfare mix*. Estos actores sociales, incluye a Iglesias, Fundaciones como la Obra Social de “la Caixa”, Fundación Secretariado Gitano, Asociaciones de Vecinos, ONG (Accem, Cáritas), que desde sus diversas concepciones sobre la atención de la pobreza y la exclusión, desarrollan diversas actividades apoyadas principalmente en voluntarios que son coordinados por profesionales, tales como trabajadores sociales.

En resumen, se trata de un contexto caracterizado por la «inaccesibilidad efectiva a los servicios públicos, la confusión y la acotación individualizada tanto de los problemas sociales como de las demandas de derechos y servicios» (Franzé y Parajuá, 2015: 13). No queda entonces muy claro dónde acaban los derechos y empieza la caridad, y cobran gran importancia para los afectados las relaciones de confianza. Esta situación puede suponer «un impacto cualitativo, de carácter negativo, en los términos de reivindicación y hasta de configuración cognitiva de los derechos ciudadanos» (Franzé y Parajuá, 2015:13). (Álvarez, N. 2017, p. 232).

Estas acciones realizadas por los diversos actores, han tenido un impacto respecto al abordaje de la situación de la Cañada Real, con propuestas que están enfocadas a quitar el estigma que asociaba este territorio con el desarrollo de actividades ilícitas, demostrando que el lugar es habitado por familias que tienen necesidad de acceder a una vivienda adecuada y que se le garantice el acceso a servicios esenciales independientemente de si son población nativa o extranjera (comunitario o no comunitaria).

Llama la atención que los mismos afectados no son quienes participan de forma directa en los debates sobre el territorio, sino que son representados por terceros, es decir, por las

Asociaciones de Vecinos y ONG, y no se ha presentado movilizaciones vecinales como sí sucedió en el contexto del Programa de Remodelación de Barrios Madrileños.

A continuación en la Tabla 13, se presentan algunos puntos que forman parte de lo que en este trabajo se ha denominado como acompañamiento social en Cañada Real, que no corresponde propiamente a un modelo de intervención socio-urbanística, sino más bien un tipo de intervención social comunitaria.

Tabla 13. Acompañamiento social en la Cañada Real

Previo	Durante	Después	Estrategias y dispositivos del modelo
<p>1. La Iglesia católica brinda ayuda a la población consumidora de droga que reside en la Cañada Real.</p> <p>2. Se denuncia venta y consumo de drogas en el sector seis de la CR a través de la prensa local y nacional.</p> <p>3. Presencia de entidades gubernamentales y no gubernamentales en el sector para brindar asistencia en salud.</p>	<p>4. ONG acompaña a las familias para que accedan a la sanidad, la educación y los servicios sociales.</p> <p>5. Asociación de Vecinos defienden su derecho a la vivienda según sector.</p> <p>6. ONGI denuncia los desalojos forzosos y derribo de chabolas.</p> <p>7. ONGI asesora a los vecinos en temas urbanísticos.</p> <p>8. Afectados por los derribos interponen denuncias ante instancias judiciales.</p> <p>9. Realización del Censo de la CR en 2011 (UCM-EMVS).</p> <p>10. Desafectación del suelo de la CR (Ley 2/2011).</p> <p>11. Se nombran los Comisionados de la CR de la CM y del Ayuntamiento de Madrid.</p> <p>12. Tribunal Europeo de Derechos Humanos mediante medidas cautelares solicitó al Ayuntamiento de Madrid detener el derribo de una vivienda de familia extranjera ubicada en el sector 4</p> <p>13. CSS Puente de Vallecas tienen mayor presencia en el territorio.</p> <p>14. Acuerdo Marco</p> <p>15. Proyecto ICI.</p> <p>16. Festival de cine de Cañada Real</p> <p>17. Pacto social por la CR</p> <p>18. Pavimentación de la calzada central</p> <p>19. Se lleva la ruta de bus en horario restringido.</p>	<p>Impase: Se han realizado actuaciones sociales y se está debatiendo sobre el enfoque de la intervención urbanística.</p>	<p>-Acompañamiento social desde diversas instituciones (públicas, privadas, ONG, ONGI, universidades) para facilitar el acceso a la sanidad, educación, servicios sociales, transferencia de renta y actividades culturales.</p> <p>-Creación de una red interinstitucional para sensibilizar a la Comunidad madrileña frente a la situación de la población residente en la CR.</p> <p>-Firma del Pacto Social entre las Administraciones con área de influencia en CR.</p> <p>-Actividades culturales y lúdicas</p> <p>-Proyectos socio-educativos</p> <p>-Campaña informativa sobre la situación de la CR jalonada por ONG.</p> <p>-Cabildeo</p> <p>-Acompañamiento social</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas de la investigación

7.4.4 Tensiones y controversias

A continuación se muestran las tensiones y controversias que se presentaron en el Programa de Remodelación de Barrios y los de realojamiento de la población de los núcleos chabolistas, así como las que se dan en el contexto de la Cañada Real, que están relacionadas con la forma de ocupación y uso del suelo, así como los problemas sociales, acciones realizadas por la población inmigrante en la periferia madrileña.

En primer lugar, se analiza la tensión que surge en un barrio remodelado, tal como Mesetas de Orcasitas, a partir de la situación vivida por las generaciones actuales, hijos e hijas de los artífices del movimiento vecinal que reivindicó la “vivienda aquí y ahora”. Estos hombres y mujeres tiene diversas dificultades para acceder a la vivienda y al empleo, por esto último el barrio ha sido clasificado como barrio vulnerable, como se mostró en el capítulo cuatro.

Luego, se presentan las controversias dadas en los procesos de realojamiento e integración social de las familias gitanas, que están relacionadas con que en muchas situaciones la intervención socio-urbanística pareciera dar mayor importancia a la intervención urbanística que a la social, cuando generan una tensión en torno a la efectividad de dicha intervención. Sumado a esto, se encuentra la disyuntiva entre quiénes tienen derecho al realojo y quiénes no lo tienen, situación relacionada con la inclusión en los censos de núcleos chabolistas.

Finalmente, en el contexto de la Cañada Real, se observa que la población inmigrante que se asentó allí, tuvieron agencia en el cambio del uso del suelo, dado que construyeron viviendas en un suelo de protección y con su acción cambiaron el uso del suelo de protección a “residencial”. El conflicto sobre el uso y ocupación del suelo no se ha resuelto y la intervención, a pesar de que ya empezó a realizarse por parte de las Administraciones municipales y autonómica, aun no implementa una intervención de gran envergadura en el territorio.

7.4.4.1 Mesetas de Orcasitas: ¿De barrio remodelado a barrio vulnerable?

El éxito del Programa de Remodelación de Barrios, en particular para Mesetas de Orcasitas, según los vecinos estuvo centrado en la organización social de base que se concretó en el movimiento vecinal, que les permitió enfrentar la fuerza pública y, a la

vez, ir accediendo a los servicios públicos, para luego enfrentar la amenaza de desalojo inminente que se preveía en el plan parcial de 1963. Además, contaron con el apoyo de aliados para la reivindicación de su derecho a una vivienda digna y a la ciudad.

A pesar de estos éxitos, a principios de los años noventa, Mesetas de Orcasitas fue clasificado como barrio vulnerable¹⁵⁶, debido a las altas tasas de paro especialmente entre la población juvenil. Además, aunque un buen número de las familias de Mesetas de Orcasitas son beneficiarias de la transferencia de rentas, como la RMI, y de las pensiones no contributivas se observa la presencia de familias en situación de pobreza, que a la vez reciben las ayudas públicas e incluso muchas reciben las ayudas de entidades no gubernamentales y de la Iglesia.

7.4.4.2 ¿Primero la intervención social o el urbanismo?

Reconocer el chabolismo como un problema social y no sólo como un problema jurídico (ilegalidad) es el sustento del programa de realojamiento de la población marginada adelantado por el Consorcio y después el de realojamiento e integración social. En los procesos adelantados, tanto por el área de vivienda como por el área social del Consorcio, se encuentra que las prioridades son distintas, de acuerdo a las demandas dadas por los Planes de Ordenación Urbana.

Los tiempos para lo social son diferentes de los de urbanismo, así lo señala un trabajador social, quien remarca que las decisiones sobre el realojo están determinadas con mayor fuerza por los intereses urbanísticos, por ejemplo, cuando la Administración tiene interés en construir una vía o infraestructura o cuando se quiere hacer una promoción de viviendas privadas o públicas. Cuando el terreno de interés es propiedad de terceros, la Ley de Suelos, dado el interés general determina dos caminos: puede expropiar o compensar. Lo usual es que se compensa al afectado del plan urbanístico. Para adelantar esto último se crea una Junta de Compensación que está conformada por los titulares del terreno y las empresas constructoras que, por ejemplo, van a vender sobre planos la promoción de viviendas.

[...] aquí va a venir una urbanización, pues hay personas que representan los intereses de las partes y planifican cuándo toca, dónde toca y cómo se va a compensar a los titulares

¹⁵⁶ Cfr. Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España 28079 – Madrid.

de los terrenos para que se pueda producir, si hay una zona donde va la calle, donde van los servicios públicos, pues eso era antes, era de fulanito que tenía la huerta ahí, entonces hay que compensar a ese hombre o a esa mujer porque se le quita su huerta y tiene que desaparecer la huerta porque todo eso va a desaparecer (Entrevista trabajador social del Consorcio, 2017)

Cuando existe la ocupación de un terreno por parte de familias que fundaron un núcleo chabolista en suelo privado o público y existe un interés de los titulares de ese suelo (actor público o privado) por recuperarlo y reclaman la protección de su derecho de propiedad, la ley de suelo para dirimir el conflicto, prevé la conformación de esa Junta de Compensación. La cuestión es “cómo se deja la zona limpia para que se pueda emprender la nueva actuación urbanística” (Entrevista trabajador social del Consorcio, 2017).

Teniendo en cuenta que las familias gitanas no tienen la titularidad del suelo, no tienen participación en la Junta de Compensación, pero como se reconoce su situación de necesidad de alojamiento, se adelanta un programa de realojamiento a través del Consorcio/IRIS. Los costos del programa son financiados por los interesados en el desarrollo urbanístico, a partir de la firma de una encomienda con el municipio.

Los modelos fallidos de realojamiento (campamentos provisionales y BTE), con el paso del tiempo se convirtieron en guetos. A pesar de que estuvieron inspirados en las necesidades de las familias gitanas, y de hecho, sus aportes se tomaron en cuenta para el diseño de las viviendas, con la construcción de espacios para el bodegaje de chatarra o cuadras para guardar animales, este tipo de intervención creó un nuevo tipo de chabolismo.

Se partía de la premisa de que en un periodo de dos años, para el caso de los campamentos provisionales, las familias podrían adaptarse a permanecer en el territorio y asimilar la propuesta de realojamiento en pisos en altura. Se preveía que las entidades de vivienda proveyeran este bien inmueble, pero debido a problemas de financiamiento, o porque los terrenos en que estaban estos Campamentos no eran de interés urbanístico, esto no sucedió en los plazos esperados, por lo que las familias estuvieron más de diez años en estas viviendas provisionales. A pesar de estas buenas intenciones, se dio un proceso de guetización de estos lugares, así los campamentos provisionales y BTE pasaron a ser considerados focos de venta de drogas y de conflictividad social. Estas consecuencias no

buscadas de la acción, llevara a su desmantelamiento y se dejó de lado este tipo de propuestas de realojamiento.

Esta situación obedeció la mayoría de las veces a que el criterio que se siguió fue urbanístico y no social,

Sí, a ver, en lo urbanístico los realojos se producían cuando toca, es decir, cuando pasa una carretera o cuando hay un desarrollo urbanístico de la zona y eso implicó por ejemplo, que en el Cañaveral que se supone que está bien dos años, un campamento provisional para acostumbrarse a la vida en la vivienda y luego salir acostumbrarte a vivir en la vivienda, acostumbrarte a cómo se abren los grifos, se cierran y a subir y bajar los plomos de electricidad eso no tiene tanto problema no necesitas dos años, pero unos necesitan diez o doce porque es cuando toca que eso se realoje porque la Junta de Compensación va a vender el terreno o va a empezar a edificar entonces los tiempos son diferentes (Entrevista trabajador social del Consorcio, 2017).

7.4.4.3 ¿Realojamiento o desalojo forzoso?

La intervención de los asentamientos precarios, sea la adelantada en el marco del PRB, de realojamiento e integración social, como la que se adelanta en la Cañada Real parten de la realización de un censo de familias. Estar incluido en el censo, es el camino que otorga el derecho a acceder a una vivienda pública sea en propiedad (PRB/programa de realojamiento del Consorcio) o alquiler (programas de realojamiento del Consorcio e IRIS).

En todas las intervenciones, se ha dado el caso de que varias familias que no fueron censadas, porque no residían en el núcleo en el momento en que se realizó el censo sino que llegaron después, no aparecen en los listados oficialmente reconocidos y por lo tanto, están por fuera del conteo. De acuerdo con esto, no tendrían derecho al realojamiento.

La realización del censo en los tres casos analizados, fue reconocido por los entrevistados que en todos se produjo un “efecto llamada” que hace que lleguen al lugar personas que carecen de vivienda, y también de otros actores que quieren beneficiarse de los programas de vivienda pública, sin tener una necesidad real de alojamiento, acción que obedece a un interés de lucro.

Teniendo en cuenta que los procesos de realojamiento tardan algunos años, y dependen más que nada de los intereses urbanísticos, mientras tanto se va dando un crecimiento vegetativo de los núcleos chabolistas por la conformación de nuevas familias que construyen chabolas dentro del perímetro del asentamiento, razón por la cual es probable que se haga una actualización del censo. En algunos casos, sucede que algunas personas no son incluidas en dicha actualización porque no son parte de ese crecimiento vegetativo, las que llegado el momento de inicio de la intervención de derribo del asentamiento, no son realojadas como las que sí están incluidas.

Cuando los asentamientos precarios no se reconocen como un problema social, sino como un problema legal, las actuaciones se basan en disposiciones judiciales que amparan la demolición de la vivienda y el desalojo forzoso. En el caso de los núcleos chabolistas de Madrid, a partir de los ochenta se asumió la situación como una problemática social que amerita intervención, para lo cual se desarrolló un marco normativo y se creó una institucionalidad, el Consorcio y el IRIS, que fueron perfilando un modelo de realojamiento que vincula aspectos urbanísticos y sociales. En palabras de un trabajador social: “por eso al final se les realoja, porque hay un problema social detrás, sino se les quitaba y punto” (Entrevista trabajador social del Consorcio, 2017). A pesar de los objetivos de integración del IRIS, en algunas ocasiones, se definió el problema desde el punto de vista legal, “[...] de hecho el IRIS derribaba muchas chabolas que eran construcciones ilegales, lo que pasa es que el proceso es mucho más lento y tiene que autorizarlo un juez para hacerlo y para autorizar el lanzamiento de la familia [...]” (Entrevista trabajador social del Consorcio, 2017).

Estas familias, en algunos casos eran realojadas por la misma entidad, y en otros no, de acuerdo a si tenían derecho, o no, al realojo. Para tener derecho, debía estar incluida en el Censo de núcleos chabolistas.

La realización de los procesos de realojamiento parte del establecimiento de un convenio entre el Ayuntamiento de Madrid con la Comunidad de Madrid, para que a través del IRIS se de curso a la intervención social previa, durante y posterior a la demolición del núcleo y realojamiento de las familias en pisos en altura. Sin embargo, algunas familias que no están incluidas en el censo de núcleos chabolistas, pueden quedar por fuera de estas intervenciones, razón por la cual son desalojados sin que se les brinde alternativas de alojamiento. Como resume un Concejal en un Pleno de la Asamblea de Madrid (9 de octubre de 2012):

[...] el Ayuntamiento de Madrid desde el inicio de las corporaciones democráticas, estoy hablando a finales de los 70 y principios de los 80, ha intervenido en este poblado [Poblado Puerta de Hierro], con aulas de refuerzo escolar, con agua y con luz puesta por el Ayuntamiento, becas para libros y comedor, autobuses escolares, escolarización total de los menores, la consecución de RMI, rentas mínimas de inserción, monitores educativos, con una situación legal correcta, con empadronamiento y con cartilla sanitaria. Cumpliendo todos los requisitos, los parámetros internacionales y los nacionales y los propios requisitos establecidos por este Ayuntamiento que en el año 2008 firma un convenio para los realojos en la ciudad de Madrid con la Comunidad. Y curiosamente a este poblado que había cumplido con todos y cada uno de los requisitos que se contienen en este convenio, no se le incluye [...]. Tampoco se les amplió el censo como sí se hizo con todos los poblados de Madrid. (Asamblea de Madrid, 2012)¹⁵⁷

A partir de esta situación, al momento en que se presentó el debate en la Asamblea varias familias (“Y en este momento estamos, 54 familias había entonces y hoy siguen quedando 40; 272 personas, madrileños y madrileñas, 72 niños”) (Asamblea de Madrid, 2012) se habían quedado por fuera del proceso de realojamiento.

Muchas de las familias gitanas que terminan siendo desalojados sin brindar alternativa de alojamiento por parte de la autoridad municipal ni autonómica, terminan construyendo chabolas en otros lugares, como la Cañada Real y, también, en muchos casos ocupando pisos vacíos. Es por esta razón, y otras más, que aún persisten asentamientos informales en la ciudad en los que también viven nuevos actores que demanda alojamiento y que debido a sus bajos ingresos no pueden acceder al mercado inmobiliario, sumado a que no cumplen con los requisitos para solicitar una vivienda social a través del EMVS o el Ivima (hoy Agencia de Vivienda Social), mientras que las viviendas de integración social se priorizaron para las familias gitanas que vivían en núcleos chabolistas de interés urbanístico y que estaban incluidas en los censos respectivos.

¹⁵⁷ Punto 47.- Proposición n.º 2012/8000943, presentada por el Concejal don Pedro Javier González Zerolo, del Grupo Municipal Socialista de Madrid, interesando que el Ayuntamiento proceda al realojo inmediato y adecuado de la familia [...] y de los ciudadanos residentes y empadronados en el Poblado Puerta de Hierro, conforme a los estándares internacionales de Derechos Humanos y siguiendo las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

7.4.4.4 Participación de la población en los procesos de remodelación de barrios, realojamiento y acompañamiento social

A diferencia de la población obrera del PRB, que crearon Asociaciones Vecinales para defender sus derechos, contando con el apoyo de diversos aliados; la población gitana tradicionalmente ha sido representada por terceros que reivindican sus derechos. Aunque en años recientes han surgido nuevas Asociaciones y ONG netamente gitanas.

La participación de los gitanos en las Asociaciones de Vecinos, a pesar de no ser masiva, sí es recordada por un miembro de una de estas Asociaciones de un barrio remodelado, quien señala que la población gitana también participó de las asambleas y debates,

Claro que se beneficiaron [Los gitanos] empezaron a formar parte de las Asociaciones sobre todo en Orcasur formaron parte de la Asociación y formaron parte activa además, eh, y había que atarle los machos porque esos cuando llega la policía y decía que nos iban a desalojar, ja, había que decir tate aquí, tate tranquilo, no tenemos que [...], sí porque era gente muy brava [...] (Miembro de la Asociación de Vecinos Getaria, Poblado Mínimo de Orcasitas, noviembre de 2016).

Esta participación no estuvo exenta de conflictos, una trabajadora social recuerda que en una Asamblea de la Asociación de Vecinos la población no gitana estaba en desacuerdo con que los gitanos fueran realojados en los nuevos edificios del PRB,

entonces yo hice [...] no sé, una exposición del barrio en general, de las condiciones, de cómo iba a estar el nuevo barrio, de todas las reivindicaciones del nuevo barrio porque en el nuevo barrio también se iba a conseguir una escuela infantil [...] muchas cosas [...] bueno, y la gente no quería escuchar nada, [...] y lo único que querían era estar, encontrar algo en contra de los gitanos, llegó un momento determinado como vieron que yo hablaba con objetividad de todo, empezaron los payos a gritar: “pues si tanto defiendes a los gitanos guapa, te los llevas a casa contigo”, entonces en sentido de broma le digo: “pos difícil lo veo porque son muchos y en mi casa no van a caber” (Entrevista trabajadora social de un barrio del PRB, 2015).

Por su parte, las familias gitanas que han sido realojadas por el Consorcio, el IRIS y la EMVS en pisos en altura no han participado de las Asambleas en las Asociaciones de

Vecinos. Al preguntarles si alguna vez han asistido a alguna reunión de dicha entidad señalan: “no nos han llamado nunca para ir a la reunión... si a mí me llaman yo voy... si no me llaman, no me invitan, yo no puedo ir (Entrevista hombre gitano realojado por la EMVS, diciembre de 2017).

Desde hace unos años los espacios de mayor participación para la población gitana se dan alrededor de la Iglesia Evangélica¹⁵⁸: “somos evangélicos nosotros vamos a la Iglesia Evangélica, pero hay gente que son católica, yo tengo familia que son católica al 100 por 100, practicante” (Entrevista hombre gitano realojado por el Consorcio, diciembre de 2017). Frente a esto, una trabajadora social señala,

[...] yo estaba pensando en otro aspecto [...] y es la incorporación de la iglesia evangelista, la incorporación de la iglesia evangelista en esta población, cada uno podemos tener nuestra valoración, pero sí que es verdad y objetivo que ha supuesto un cambio tremendo, tremendo en las relaciones entre ellos y en la forma de participar ellos,... de participar ellos socialmente [...] (Entrevista trabajadora social Iris, abril de 2016).

7.4.4.5 La exclusión de los nichos ocupacionales y del mercado de trabajo

La población gitana históricamente ha tenido que pugnar por sobrevivir, acudiendo a diversas estrategias que durante décadas les favoreció el desarrollo de ciertas actividades laborales que aunque no gozaban de prestigio social, les permitía ganar su sustento. Así se tiene que

[...] los oficios históricos de los gitanos, de las familias gitanas, de la etnia gitana: el chatarreo, la venta ambulante, ser guarda de obra y demás había un desarrollo urbanístico importante en aquella época también, [...] oficios paralelos, secundarios si se quiere [...] en esos oficios tanto que no están regulados [...], pero que sí, que la gran ciudad empieza a necesitarlo y a asumirlo evidentemente (Entrevista trabajador social del extinto Consorcio, febrero de 2017).

En los años setenta, la población gitana activa tiene más de una ocupación, así,

¹⁵⁸ Sobre este punto, Cfr. Cantón, 2003.

[...] un hombre puede ser jornalero agrícola de temporada durante la recolección y vendedor durante el resto del año; igualmente, un hombre puede recoger chatarra durante el invierno y vender fruta con su carro en la primavera y comienzo del verano. Por otro lado, un gitano que hoy vende relojes en las calles del Rastro, ayer compró una nevera usada y la revende mañana. Y cualquiera de ellos, cuando las cosas van mal, pueden buscar un trabajo de peón de obra (GIEMS, 1976, p. 79).

Entre el conjunto de ocupaciones tradicionales a las que se dedicaba la población gitana en los años setenta se incluyen: jornalero agrícola, artistas de flamenco (tocaos, bailadores, cantaores y palmeros), forjadores, canasteros, extras de cine, venta ambulante, loteros, compra-venta, intermediario, chatarreros, busqueros, traperos-chatarreros, chalaneo o trata de ganado caballar, artesano, peonaje, personal de limpieza, obrero cualificado, personal de servicios cualificado y mendicidad (GIEMS, 1976, p. 80).

Muchas de estas ocupaciones forman parte de la identidad de los gitanos y de aspectos vocacionales asociados a un oficio tales como el chalaneo o la doma de animales, forjadores, cesteros y artistas de flamenco, prácticas que ha pasado de generación en generación, conocimiento que sido inseparable de su tradición cultural. Sin embargo, algunos de estos oficios tuvieron que ser cambiados por otros, en vista de la baja demanda de sus productos (canastos tejidos a mano) o servicios. Así, se fueron pasando a desarrollar actividades con el chatarreo y la venta ambulante.

La pérdida de ocupaciones y oficios no sólo ha afectado a la población gitana, sino también a distintos sectores que dado los procesos de industrialización y revolución tecnológica en las relaciones de producción ha llevado a la pérdida masiva de empleo y ocupaciones. En el caso de la población gitana madrileña en situación de pobreza, el bajo nivel educativo aunado a la ausencia de programas efectivos de habilitación en nuevas competencias laborales ha sido un obstáculo a la formalización laboral de esta población que continúa realizando ocupaciones informales o medianamente formalizadas, como la recolección de chatarra y la venta ambulante.

A mediados de los años ochenta, cuando surge el Consorcio, teniendo en cuenta las necesidades ocupacionales de los gitanos, tales como la recogida de chatarra, se pensó en

que las modalidades de vivienda del programa de realojamiento de la población marginal, tuvieran condiciones para almacenar la chatarra que recogían diariamente, por esa razón se pensó viviendas en barrios de tipología especial. Además, una justificación para hacer campamentos provisionales era porque había familias gitanas que eran recolectores agrícolas y viajaban al campo a trabajar como jornaleros en la recogida de la patata, la remolacha y la vendimia, por lo cual la familia pasaba largas temporadas fuera de la ciudad.

Otro trabajador social señala que la sedentarización de las familias gitanas está relacionada con la necesidad de ganarse la vida

Muchas familias gitanas vienen a vivir a Madrid, puede que no con la intención de quedarse, de hacerse sedentarios, no, ellos muchas veces querían seguir teniendo un cierto nomadismo, moviéndose de un lado para otro, pero sí que es verdad que llega un momento que no es posible, tuvieron que asentarse para poder seguir ganándose la vida, con lo cual Madrid, lo que era Madrid de aquel momento de los ochenta, de principios de los años ochenta, es un Madrid [Madrid capital] que está creciendo (Entrevista trabajador social del Consorcio, febrero de 2017).

Estos oficios tradicionales de la población gitana eran informales y muchos de ellos básicamente eran ocupaciones o técnicas de supervivencia. Con el paso de los años la población gitana va siendo desplazada de estos nichos ocupacionales. Por ejemplo, la recogida de chatarra y reciclaje, que

[...] era un negocio marginal, ese negocio marginal empezó a mover muchos millones y ya no se convirtió en un negocio marginal y no supieron adaptarse, es decir, esta población [Los gitanos] no ha sabido organizarse, no ha sabido adaptarse. Desde los programas de empleo de Madrid muchos decimos controláis todo el mercado de la chatarra..., lo controláis sois vosotros y lo habéis perdido ¿por qué?, porque lo empezaron a coger grandes compañías en un momento de construcción y contratas es un gran negocio y entonces, ..., los Ayuntamientos empezaron a otorgarle a estas [empresas]..., con lo cual se empezaron a quedar sin esa posibilidad de ese negocio y luego además, empezaron una serie de normativas de medio ambiente que obligaban a cumplir esas normativas (Entrevista trabajador social del extinto IRIS, 2015).

Desde los programas para el empleo del IRIS, se intentó crear cooperativas para enfrentar esta nueva situación de competencia por la recogida de chatarra, pero no se llegó a fundar este tipo de organización, en muchos casos, “sus peleas internas impidió que se hiciera eso”.

En relación a la venta ambulante, “pues tres cuarto de lo mismo, ya tenía que pedir licencia, renovar licencias y tal y otra población vio que había una posibilidad y era un hueco de mercado que podían aprovechar sobre todo una gran población inmigrante que se ha quedado con puestos reglados del mercadillo, se lo han quitado”. Sumado a esto, debido a que en los años ochenta y noventa,

hubo presión de la venta ambulante por parte del comercio tradicional que también, [...] es decir, estamos hablando de los ochenta, noventa, en España empieza, digamos el boom del supermercado y del hipermercado entonces el hipermercado [...] todas estas cosas se están implementando y perjudican mucho al pequeño comerciante y el pequeño comerciante empieza a vivir una gran crisis que perdura hasta el día de hoy, si a eso le sumas que yo tenía un gitano que vendía la fruta en la esquina, pero bueno mi mercado no lo repartíamos porque bueno, la vecina venía a comprar fruta cuando quería de calidad, cuando quería precio iba al gitano, nos repartimos, pero claro está el hipermercado, está el supermercado, está el gitano. Entonces, también es verdad que muchos comerciantes, hubo campañas desde la Junta Municipal y desde el Ayuntamiento diciendo la venta de fruta en las esquinas es ilegal, estas favoreciendo el fraude me están vendiendo imágenes poster de estos: no compres esto que es delito [...] (Entrevista trabajador social del extinto IRIS, 2015).

Los niños y niñas, hoy día adultos jóvenes, que fueron parte de la intervención socio-urbanística del Consorcio, lograron mejorar su nivel de educación, y algunos tienen aspiraciones de tener un trabajo como transportistas o en ventas, pero no han podido acceder a estos puestos de trabajo. Por eso, muchos de estos jóvenes en vista de la falta de oportunidades de empleo se han puesto a trabajar en la recogida de chatarra ayudando al padre en esa labor,

[...] ellos se levantan por la mañana y se van a Valdemingómez ellos entran con su papel, ellos tienen su permiso, entran y tienen un horario entran desde las diez de la mañana hasta la una, entran los camiones por ejemplo que traen chatarra de lo de las obras, ellos

van apartando la chatarra todo lo que pillan lo van apartando luego entre los jóvenes lo cargan al camión y luego van a la chatarrería a venderlo y a eso de las 3:30 o 4 no llegan a la casa. Hay veces que salen 50, a veces 25 y otras vienen de vacío es pan pa' hoy y pa' mañana, es a lo que están acostumbrados no saben hacer otra cosa. Aparte claro, la discriminación que ha habido pa' los gitanos en el tema del trabajo ha sido muy fuerte (Entrevista mujer gitana del programa de realojamiento del Consorcio, noviembre de 2017).

Con los procesos de modernización de la sociedad española, aunado al cambio de la política económica, muchas de las actividades realizadas por la población gitana fueron prohibidas o excesivamente reglamentadas, de tal modo que la población gitana con bajos niveles educativos y escasas formas de organización para enfrentar estos avatares fueron quedando, en el sentido expuesto por Castel (1997), como *residual population*, personas desterritorializadas, móviles, que no encuentran un lugar en la organización tradicional del trabajo, pero a quienes el código de trabajo que se vuelve explícito a través de los mandatos les prohíbe el empleo en formas que no sean las tradicionales y prescritas (p. 89).

Capítulo 8. Los aportes de Trabajo Social en el campo de la vivienda social y el urbanismo

8.1 Introducción

En el octavo, y último capítulo, se presentan los aportes específicos y sustantivos de Trabajo Social a la construcción de los modelos de intervención socio-urbanística de remodelación de barrios y realojamiento. Como se apreciará, los aportes dados desde Trabajo Social tienen que ver con varios elementos, entre ellos los procesos de profesionalización y, probablemente, el principal elemento sea que durante los años ochenta, a partir de la acción del colectivo de trabajadores sociales en España, se creó el sistema de público de servicios sociales creándose las estructuras del cuarto pilar del Estado de Bienestar español con su marco normativo y estructura física (construcción de los centros de servicios sociales, centros de día, residencias de mayores). La constitución de este sistema, así como los sistemas sanitario, educativo y de seguridad social (pensión contributiva y no contributiva), ha sido el soporte de la atención de las necesidades sociales de todos los ciudadanos, favoreciendo especialmente a la población que históricamente habían estado excluida de los beneficios sociales, tales como los residentes de los poblados chabolistas y barrios de infravivienda.

Lo anterior se ilustra con los discursos de los asistentes y trabajadores sociales y la reconstrucción de la red de integración social a las estructuras de bienestar que tejieron en el marco de los programas de realojamiento del Consorcio y del IRIS. De igual modo, se evidencian las controversias dadas en la constitución del modelo de realojamiento, los choques de visión frente a la intervención, los principios que la guiaron y los métodos empleados. Se reconstruye específicamente los modelos de intervención de trabajo social en el campo del urbanismo y la vivienda en el contexto de constitución de una nueva institucionalidad y de los casos estudiados. A partir de ello, y con la intervención social adelantada en la Cañada Real, se vislumbran algunas tendencias futuras de la intervención de los asentamientos informales.

Para plantear la reconstrucción de los modelos de intervención socio-urbanística, particularmente los aportes hechos por Trabajo Social a la construcción de estos modelos, es necesario clarificar qué se entiende por intervención y por modelo. La intervención ha sido definida por Barlett como “la acción profesional o practicante que va dirigida hacia

alguna parte del sistema o proceso social con la intención de inducir un cambio en ello” (1970, p. 89). Ahora, la intervención social para Hernández,

[...] es el conjunto de acciones y principios metodológicos que dan respuesta a determinados problemas y necesidades no resueltas en la sociedad, que presentan y enfrentan las personas, y que sin duda son las condiciones necesarias para que se dé el cambio o, en su caso, la estabilización del cambio alcanzado (Castro & Chávez, 2010).

Por otra parte, Ezequiel Ander-Egg define que todo modelo,

[...] es una expresión abstracta de la realidad, y tiene siempre una correspondencia con esa realidad concreta con la que mantiene un conjunto de relaciones y elementos; asimismo, acota que el modelo es un instrumento y recurso interpretativo del pensamiento y de las prácticas de un determinado cuerpo profesional, por lo que en todas las formas de intervención profesional se apunta a la existencia de modelos. (1995, p. 161)

Lutz (1970) menciona los elementos que integran el modelo, como dimensiones: a) El tipo de fenómeno a los que el modelo se dirige. b) El contenido conceptual utilizado para dar cuenta de los problemas, describirlos, analizarlos sistemáticamente y de esta forma definir los objetivos de intervención de Trabajo Social, así como los principios de ayuda, c) La naturaleza de la intervención, por medio del modelo. d) La naturaleza de los medios o marcos institucionales. e) Modo e intensidad con los que la práctica y el practicante son considerados o no como profesionales, tanto por ellos mismos como por otros. f) Los valores y la ética que subyace en el modelo de práctica. g) La manera como se concibe en el modelo al individuo que vive el problema y h) La naturaleza de la relación significativa entre el trabajador social y la persona a la que ayuda (Hill, 1986, p. 10-12) (Viscarret, 2007, p. 66-67).

Resulta necesario aclarar que la construcción de modelos es un recurso no solo para interpretar la realidad, sino que sirven para actuar sobre ella, a partir de la planeación de acciones y de estrategias operativas (Castro y Chávez, 2010).

En relación a la construcción de modelos de intervención social en el campo de la vivienda, Trabajo social tiene una larga tradición que está directamente asociada al surgimiento mismo de la profesión, con lo realizado por las pioneras del trabajo social, Octavia Hill en Inglaterra y Jane Addams en Estados Unidos. Sin embargo, en muchos países a pesar de que se han dado intervenciones sociales en ese ámbito, estos esfuerzos

no han sido sistematizados. En ese sentido, aludiendo al contexto español, Juan-Toset enuncia que,

La intervención social en materia de vivienda y territorio posee una trayectoria relativamente corta dentro del territorio nacional como práctica profesional sistematizada, llevada a cabo por trabajadores/as sociales, educadores/as o mediadores/as. Esta intervención se centra, de forma prácticamente exclusiva, en el sector de viviendas sociales en régimen de alquiler que forman parte del parque público de arrendamiento, y cuya gestión corresponde a las diferentes administraciones autonómicas dentro del territorio nacional. (Juan, 2011, p. 125).

Con el ánimo de hacer un aporte en la sistematización de los saberes y conocimientos en este campo en España, en este capítulo se abordan los aportes realizados por las/os trabajadoras/es sociales en la construcción de los modelos de intervención socio-urbanística dirigidas a la atención del problema de carencia de vivienda adecuada para las familias habitantes de núcleos chabolistas en Madrid entre 1986 y 2015.

Como se evidenciará, la intervención socio-urbanística es la articulación de las acciones sociales a las urbanísticas, que forman un tándem que a la vez que permite la integración de los barrios remodelados a la trama urbana, propicia la integración social de las familias en situación de pobreza y exclusión social que históricamente habían estado por fuera de los beneficios sociales alcanzados por el resto ciudadanos/as.

A diferencia de otras formas de intervención de los asentamientos precarios, tales como el mejoramiento integral de barrios, que realizan acciones urbanísticas como construcción de vías y equipamiento y el desarrollo de programas sociales puntuales; los modelos socio-urbanísticos de remodelación de barrios y realojamiento, son intervenciones de gran envergadura que llevaron a la estructuración de una nueva institucionalidad y normativa tanto en el campo de la vivienda como en el de la protección social (creación del sistema público de servicios sociales), que generaron un impacto en morfología urbana y en la dinámica social de una ciudad capital como Madrid, transformando el patrón de expansión informal de la ciudad y configurando una ciudad moderna.

A continuación se exponen las actuaciones realizadas por las trabajadoras/es sociales que configuraron el campo de la vivienda social en Madrid, particularmente, las prácticas que hicieron posible la materialización de la intervención socio-urbanística en esta ciudad. Se inicia señalando como en los años sesenta la intervención de los asentamientos precarios

había sido liderada por los equipos técnicos del Ministerio de la Vivienda y, en la provincia por el Instituto de la Vivienda. Estos equipos estaban conformados principalmente por arquitectos y abogados.

Hacia los años sesenta, con la construcción de las Unidades Vecinales de Absorción como solución para reabsorber los núcleos chabolistas y la infravivienda en Madrid, se construye equipamiento social, lo que hace que el Ministerio de la Vivienda contrate asistentes sociales para adelantar la administración de los programas dirigidos a la atención de la población infantil

[...] en septiembre del 67 fue, es cuando me fui al poblado y me fui al poblado porque me dieron el trabajo de dirigir la escuela infantil, [...] entonces se llamaba la guardería [...] y allí me encontré, me encontré inmersa en uno de los planes que el Ministerio de la Vivienda estaba desarrollando en aquel momento (Entrevista asistente social exfuncionaria del Ministerio de la Vivienda, noviembre de 2016).

De igual modo, asistentes sociales son contratadas en el MOPU, tal como lo señala una de ellas:

Primero entre directamente a través del Ministerio de Obras Públicas en la Dirección Provincial de Obras Públicas, Urbanismo y Vivienda y entonces yo me quedé para la parte de vivienda, porque en esa época eran las adjudicaciones de todos los barrios que empezaron la remodelación, en la época de la Unión de Centro Democrático (Entrevista Trabajadora Social del MOPU e Ivima, diciembre de 2016).

En los años setenta, se identifican trabajadoras sociales que intervienen en núcleos chabolistas gitanos, desde el marco institucional de las Asociaciones de Desarrollo Gitano, abogando por el acceso a una vivienda adecuada para esta población. Además, están las trabajadoras sociales contratadas por “sacerdotes progre” que acompañan a los vecinos en la reivindicación de una vivienda aquí y ahora en Vallecas. Paralelamente, están las trabajadoras sociales ubicadas en el Ivima que son las que entran a apoyar el componente social del PRB y la trabajadora social que ingresa a Gerencia de Urbanismo, para posteriormente pasa a ser parte del proceso de creación de la Empresa Municipal de Vivienda, creando el departamento de Trabajo Social de esta entidad.

La trabajadora social de una Asociación de desarrollo gitano, será quien junto a un arquitecto materializarán la propuesta de creación de un programa de realojamiento para

la población gitana, que fue la base para creación del Consorcio para el realojamiento de la población marginal.

La acción de un trabajador social que acompañaba la atención de las necesidades de las familias gitanas desde el contexto institucional de la FSG, es el que pondrá en la agenda de la política social pública la discriminación en cuanto el acceso a la educación para los niños gitanos, acción que propició el debate sobre cómo atender el problema de la vivienda para estas familias excluidas de los sistemas de provisión auspiciados por la política social de vivienda.

En los años ochenta, será el movimiento de asistentes sociales que llevará a que se cambie la concepción de la beneficencia por el de asistencia social en el texto de la Constitución de 1978, a partir del cabildeo con los senadores de los distintos partidos políticos, liderado por la Federación de Asistentes Sociales de España. Esta fue la base para la posterior creación del sistema público de servicios sociales liderado por esta misma organización. La creación de este cuarto pilar del Estado de Bienestar ha sido clave para lograr la integración social de las familias gitanas en situación de pobreza y exclusión social.

8.2 Las pioneras de la intervención en los asentamientos informales en Madrid

En cada disciplina existen profesionales que son pioneros en el abordaje y desarrollo de los problemas propios de un campo. En este trabajo se identificaron tres asisentes/trabajadoras sociales que hicieron aportes sustantivos desde trabajo social en el campo de la vivienda, liderando la constitución de entidades y departamentos de trabajo social en instituciones tales como el Instituto de la Vivienda de Madrid, Gerencia de Urbanismo/Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid y el Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginal. Estas mujeres tuvieron en común el interés por atender las necesidades de las familias que habitaban núcleos chabolistas en los años sesenta y setenta.

Un ejemplo de la práctica desarrollada por estas profesionales en este campo, se tiene con la trabajadora social que luego sería uno de los profesionales que constituyeron la EMV de Madrid, quien inició su trabajo en una guardería de Villa de Vallecas en los años sesenta

[...] yo estaba trabajando de trabajadora social en Vallecas, Villa. Yo acabé la carrera, las prácticas de la carrera en una guardería en Vallecas y cuando acabé la carrera esta guardería me contrató para que me quedara de trabajadora social allí en un barrio todo de infravivienda y chabola, ... casas bien chiquititas, estaba parcelado ... yo empecé a hacer un trabajo en éste con la guardería ... la guardería la llevaban unas monjas que son seglares que eran seglares y como no tenían dinero, las que iban a trabajar a la guardería eran todas las hijas de los políticos más importantes [...] íbamos a Valleca Villa [...] y yo tenía un despacho donde atendía a las familias... ellas eran voluntarias y yo como trabajadora social (Entrevista trabajadora social exfuncionaria EMVS. Noviembre de 2017).

La guardería estaba ubicada en lo que era el Cerro de La Bendita, hoy día en el lugar está el PAU de Vallecas. El problema que identificó era la vivienda, por lo que organizó una cooperativa de los propietarios de las pequeñas parcelas. El asentamiento se había parcelado ilegalmente por los particulares, los hermanos Santos. Debido a que las calles eran de los parceladores, el suelo estaba a su nombre y resultó muy difícil la urbanización formal del polígono.

Esta trabajadora social, a la par que hacía trabajo social comunitario en el núcleo de infravivienda y chabolas, atendiendo a una petición de un directivo de Cáritas, asumió ser la trabajadora social interparroquial de todo el pueblo de Vallecas, por lo que hacía dos labores. Estas intervenciones le permitieron conocer mejor la situación comunitaria de Vallecas. A partir de las gestiones que hacía ante la Gerencia de Urbanismo, tenía que entrevistarse con alguna frecuencia con el Gerente de la entidad, a quien le llamó la atención el trabajo comunitario que desarrollaba en Villa de Vallecas. Este funcionario le manifestó que la entidad necesitaba contratar una trabajadora social para organizar la comunidad del Barrio de Moratalaz debido a los procesos de expropiación por construcción de la M30. A partir de su vinculación a la Gerencia de Urbanismo, inició su trabajo en vivienda social. Como ella menciona,

[...] y luego iba por la tarde a una oficinita que tenía Gerencia en Moratalaz y toda esta gente que [...] venía de la expropiación de la M30 venía de infraviviendas y chabolas [...] los cuatros barrios de Moratalaz [...] yo todavía no lo adjudicaba, lo adjudicaban

unos abogados de allí (Entrevista trabajadora social exfuncionaria EMVS, noviembre de 2017).

Teniendo en cuenta el trazado de la M30, se dieron procesos de expropiación. Algunos de los afectados fueron indemnizados si eran propietarios, pero la gran mayoría no lo eran, por lo que se realojaban en viviendas en Moratalaz,

[...] fueron unas en alquiler y otras en venta, la mayoría en venta, en este país la venta ha sido siempre [...] todo mundo tiene en la cabeza comprar una vivienda hasta las sociales (Entrevista trabajadora social exfuncionaria EMVS. Noviembre de 2017).

A partir de su acción en proceso de este tipo, creó el Departamento de Trabajo Social en la Gerencia Municipal de Urbanismo y, posteriormente, de esta Gerencia se creó la Empresa Municipal de Vivienda¹⁵⁹: “yo estaba en Gerencia, de Gerencia se creó la Empresa Municipal de la Vivienda y se creó con un gerente y conmigo, [...]” (Entrevista exfuncionaria EMVS. Noviembre de 2017).

El saber especializado en un campo, se va construyendo cotidianamente. Entre los procedimientos que se fueron desarrollando en el marco del Departamento de Trabajo Social en la Gerencia Municipal de Urbanismo y en la EMVS se encuentra la realización de censos,

Nosotros hemos hecho censos para todo tipo de cosas porque unos censos pequeños sobre edificios, a lo mejor hemos hecho censos sobre infravivienda, no chabolismo, infravivienda para las operaciones de Junta de Compensación del área de urbanismo eso es para liberar suelo y puedan ejecutar las obras de lo que está programado en el Plan General de Madrid y luego después hemos hecho censos de los poblados chabolistas y luego un caso atípico en el que se da casi todo lo de [...] pues es Cañada Real que tiene

¹⁵⁹ “La Empresa Municipal de la Vivienda de Madrid, SA, se constituyó por acuerdo plenario del Excmo. Ayuntamiento de Madrid de 17 de julio de 1981, con el fin de llevar a cabo la política municipal de vivienda, haciéndose cargo a partir de ese momento de las competencias que hasta entonces tenía encomendadas el extinguido Patronato Municipal de la Vivienda. .” (Empresa Municipal de Vivienda y Suelo, 2012, p. 1)

vivienda, que tiene infravivienda y que tiene chabolas y que son 14 kilómetros de la Cañada Real. (Entrevista trabajadora social exfuncionaria EMVS, noviembre de 2017).

“Los agentes sociales son los conocedores de las condiciones de reproducción social con el que día a día se entretejen sus actividades” (Giddens, 2011). En la intervención de los asentamientos precarios, desde esta trabajadora social, se encuentra su comprensión de la relación ‘persona en el entorno’, al señalar que la intervención urbanística depende del suelo: “Es que todo depende del suelo. El suelo, la calificación del suelo [...]”. (Entrevista trabajadora social exfuncionaria EMVS. Noviembre de 2017). Esta calificación la da el Plan General de Madrid, que suelen durar diez años. Este Plan,

La participación de esta trabajadora social en la elaboración del Plan General de Madrid, desde la EMVS, tenía el papel de aportar los elementos demográficos y sociales,

pues mi papel era, [...] empecé con el del 85, todos los datos de población que necesitaban los arquitectos que estaban redactando el Plan General se los daba yo y, luego después, pues por ejemplo, ellos sacaban en el Plan General hay un polígono por ejemplo que hay bastante infravivienda y tal ... y entonces yo decía, este polígono no se puede expropiar porque la gente tiene un nivel adquisitivo no alto, pero sí tiene un nivel adquisitivo que ellos pueden hacer una junta de compensación y resolver el polígono (Entrevista trabajadora social exfuncionaria EMVS, noviembre de 2017).

Estos Planes Generales de Ordenación Urbana, “tienen un tratamiento jurídico, primero se elaboran, después se exponen, tienen seis meses de exposición al público para que se hagan alegaciones, entonces ahí participan todos los vecinos” (Entrevista exfuncionaria EMVS. Noviembre de 2017). Los vecinos tienen el espacio para expresar,

[...] lo que les parece oportuno, que les parece que les van a quitar la vivienda, que dónde les van a llevar o que si se puede quedar aquí o hacer un convenio para que el realojo sea *in situ* y si se edifican algunas viviendas sociales para los que están ahí como se va a hacer la urbanización, pues todo eso (Entrevista trabajadora social exfuncionaria EMVS, noviembre de 2017).

El Plan se publica en el Boletín Oficial del Estado, Boletín Oficial de la Provincia, Gerencia Municipal de Urbanismo y en el área de urbanismo de la Comunidad también. También se informa de manera directa a los vecinos, de acuerdo a quién corresponda,

Gerencia Municipal de Urbanismo a quien le toque ese polígono, a la zona que le toque porque Gerencia también está dividida por zonas, por ejemplo, la zona de Carabanchel que a lo mejor son 15 o 20 polígonos, la zona de Vallecas, 15 o 10 o el PAU de Vallecas pues serán 14 millones de metros cuadrados, por ejemplo, ese ha sido el más grande de todos el de Vallecas (Entrevista trabajadora social exfuncionaria EMVS, noviembre de 2017).

8.3 La constitución del Sistema Público de Servicios Sociales

Antes de la Constitución de 1978, la política social se desarrollaba en un sistema de beneficia pública que gestionaba la ayuda para la atención de situaciones de necesidad, organizado en tres redes principales: la red de beneficencia pública municipal y la red del Estado que se asentaba en las delegaciones del gobierno y la red de trabajadores sociales de la seguridad social que gestionaba los servicios sociales de los trabajadores en un sistema contributivo de seguridad social (Entrevista trabajadora social, expresidente de la Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales, noviembre de 2016).

Durante la transición democrática, los colectivos profesionales de sanidad y educación presentaron sus respectivas enmiendas en el Congreso de los Diputados para reorganizar el sistema sanitario y educativo en el contexto democrático. De igual modo, el colectivo de asistentes sociales, organizados en la Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales, propuso una enmienda para cambiar en la Constitución el enfoque de beneficencia por el de asistencia social, pero esto no fue aceptado inicialmente. Así lo describe la Presidente de esta Federación en esa época,

[...] nosotros como otros muchos colectivos profesionales en el Congreso de los Diputados habíamos llevado nuestra enmienda, para que se quitara la beneficencia en el Proyecto de Constitución pero no fue aceptada, por tanto el Proyecto de Constitución del Congreso al Senado contenía la beneficencia y tuvimos que hacer un trabajo casi personal con los senadores para que votaran a favor de la propuesta de enmienda que hacíamos y no tuvimos más apoyos, más que nuestro propio trabajo. (Entrevista trabajadora social, expresidente de la Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales. 24 de noviembre de 2016).

El debate teórico y técnico sobre la necesidad de este cambio, se había realizado en las III Jornadas Nacionales de Asistentes Sociales realizadas en Pamplona en 1977 (Entrevista trabajadora social, expresidente de la Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales, noviembre de 2016), se había llegado a un consenso sobre el cambio de un enfoque de política social graciable a una política social universal. En las evaluaciones dadas, se llegaba a la conclusión de que si no se quitaba la beneficencia de la Constitución se volvía a consolidar la pobreza institucionalizada,

[...] recuerdo perfectamente que fue un esfuerzo enorme, en el que todos los trabajadores sociales de España independientemente de sus opciones políticas comprendieron que nos las jugábamos del todo en esta Constitución, porque si no se quitaba la beneficencia de la constitución se volvía a consolidar la situación de pobreza institucionalmente, a partir de padrones de pobres en los Ayuntamientos y había una protección social por la vía de la seguridad social y otra por la vía de la beneficencia a los cuales para acceder había que estigmatizar a las personas como pobres en un padrón de pobreza y luego los recursos, en la beneficencia eran limitados, osea que cuando se terminaban se terminaban todas las ayudas, si había mucha demanda no llegaba para cubrir el año, entonces nosotros éramos conscientes que la ciudadanía tenía que tener estos derechos en un sistema público del Estado del Bienestar al que nosotros le dimos la denominación de Sistema Público Integrado de Servicios Sociales, con el objetivo de integrar en él todo lo que eran políticas sociales sectoriales que no entraban ni en sanidad, ni en educación y que estaban orientadas para la atención de los más desfavorecidos (Entrevista trabajadora social, expresidente de la Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales, noviembre de 2016).

A partir del cabildeo realizado por esta Federación, finalmente logran que se suprima el término beneficencia y se incluya la asistencia social en la Constitución: “La Constitución, hay que hacer memoria, el Senador Martín-Retortillo que fue el que defendió la enmienda y fue una enmienda aprobada por todo el Senado, osea, todos los senadores por aclamación la aprobaron” (Entrevista trabajadora social, expresidente de la Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales, noviembre de 2016).

De este modo, en la Constitución de 1978 se establece que las competencias en materia de Asistencia Social recaen en las Comunidades Autónomas, a partir de la aprobación de las correspondientes leyes en materia de asistencia y servicios sociales. Desde entonces, la Constitución Española establece la garantía de un "régimen público de Seguridad

Social para todos los ciudadanos y la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad" (Consejo General de Trabajo Social, 2018).

Con este cambio, se creó un sistema nacional que diera cobertura de derechos sociales básicos a toda la ciudadanía española. Al quitar la beneficencia, ya no se podía sostener padrones de pobres para las personas que estaban en la pobreza y no tenían derechos como los demás, al asumir la asistencia social pública se reconocía a todos los españoles sus derechos sociales. Esto propició un cambio en el marco normativo e institucional. De esta forma, se modificaron y/o derogaron diversas leyes, como la ley del fondo de asistencia social, la Ley General de la Beneficencia y la ley de la seguridad social. Esto fue posible, a partir de establecer “un pacto con los agentes sociales en materia de seguridad social con empresarios y trabajadores, en materia de asistencia social con el gobierno y en materia de beneficencia con todos los Ayuntamientos de España y las diputaciones”. (Entrevista trabajadora social, expresidente de la Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales, noviembre de 2016). Llevó a la emanación de nuevas leyes y distribución de competencias, teniendo en cuenta los cambios políticos-administrativos que se dieron en el país, tales como la creación de las Comunidades Autónomas.

[...] a su vez se estaban constituyendo las Comunidades Autónomas y en el pacto era imprescindible incorporar a las Comunidades Autónomas y transferirles a ellas la encomienda de crear el sistema con esta unificación de redes ... a su vez nosotros promovimos desde el Estado todas las leyes autonómicas y en el plazo de ocho años prácticamente, o siete, se hizo que todas las comunidades autónomas hicieron su ley de servicios sociales (Entrevista trabajadora social, expresidente de la Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales, noviembre de 2016).

En 1988 se creó el Ministerio de Asuntos Sociales para tratar diferenciadamente, de otros ministerios, los Servicios Sociales que posibilitó un cambio representativo del creciente peso asignado a este pilar el Estado del Bienestar (Marbán, 2009, p. 212). Además, se diseñaron y modelaron los centros de servicios sociales, “les dimos la unidad orgánica, funcional, los programas integrados todo eso, los centros de servicios sociales son una creación de la profesión” (Entrevista trabajadora social, expresidente de la Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales, noviembre de 2016). Los cambios

normativos e institucionales, se dieron a partir del reconocimiento de las necesidades y derechos,

[...] cuando tú por ley, defines lo que son necesidades básicas y colocas los recursos adecuados para las coberturas de esas necesidades, estás creando los sistemas que son los pilares del Estado de Bienestar (Entrevista trabajadora social, expresidente de la Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales, noviembre de 2016).

Como señalan diversos autores, la acción se centra en los agentes sociales que realizan actividades, las que se desarrollan en el contexto de las instituciones. Las instituciones se entienden como prácticas segmentadas en un largo periodo de tiempo y actúan reproduciendo el *status quo* (Escalada, Fernández, y Fuente, 2004, p. 81), pero, también, pueden propiciar cambios en la estructura.

En una reflexión que hace una de las protagonistas de este cambio, se menciona la importancia de la articulación de diversos agentes sociales en la construcción del Estado de Bienestar, afirmando que los años ochenta fue una época prodigiosa,

[...] porque las organizaciones profesionales, nosotros en los servicios sociales, los médicos en salud [...] encuentran un apoyo en el gobierno [...] se da un gobierno de cambio que es el gobierno socialista que se da en el 82, que recoge lo que nosotros pedimos para servicios sociales, los que los médicos piden para sanidad, lo que los educadores... Con todo eso se construyen las leyes del Estado a nivel de toda España que garantiza los pilares del Estado de Bienestar y la universalidad de estos sistemas. Entonces, es una confluencia excepcional... en ese sentido los profesionales somos constructores, [...] somos los agentes eficientes para dar respuesta a las necesidades de la gente, cada uno en su especialidad y en su campo. Luego hay otros agentes, que son los movimientos sociales, sindicatos [...] ahí hay confluencia de agentes eficientes que somos los profesionales, de agentes sociales que son las organizaciones ciudadanas, sindicatos, organizaciones de mujeres, y del partido socialista que es el que gobierna en el 82 y que previamente hace el programa electoral recogiendo esto (Entrevista trabajadora social, expresidente de la Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales, noviembre de 2016)

En el marco de la creación del Sistema Público Integrado de Servicios Sociales, se entendió que los gitanos habían vivido una “exclusión total”,

[...] los gitanos no participaban en nada, estaban hasta en poblados aislados que incluso empezó a crearse escuelas que se llamaban escuelas puente y ellos iban a las escuelas en su poblado, no iban a la escuela en el barrio a educarse en una formación integral en una integración educativa con los niños, estaban fuera del sistema. Los sistemas expulsaron a los gitanos y lo que nosotros defendimos es que los gitanos eran también ciudadanos españoles y fueran a educarse a las escuelas con apoyo específico, tenía que haber en las escuelas equipos de integración y estos equipos trabajaban con los niños que tenían dificultades para integrarse en el sistema educativo, facilitándoles apoyo social, apoyo psicológico, osea el trabajo en red se hacía [...] pero es que durante muchos años los niños gitanos no tuvieron ningún derecho en España, ni los mayores, ni ningún gitano. (Entrevista trabajadora social, expresidente de la Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales, noviembre de 2016).

En esta posición de defensa de los derechos humanos, acorde con los principios de la profesión del trabajo social, se reivindica el derecho a que los niños gitanos no sean discriminados, al igual que se garanticen los derechos de ciudadanía para la población gitana en general. Esta situación ha ido cambiando y de este modo la población gitana ha ido accediendo a la educación, en este cambio han participado distintos actores,

Sobre todo en este caso, los trabajadores sociales, ahí si tenemos que decirlo los Ayuntamientos y luego bueno algunas organizaciones gitanas que hemos luchado para alcanzar máximos niveles, para que sea un derecho la educación, [...], es que claro, es que por eso cuando conoces la historia, si te das cuenta son del año ochenta, que no nos querían en los colegios, entonces universitarios los hay, pero los hay pocos, ahora es cuando empieza a haber muchísimos más universitarios porque ahora no hay pegas, aunque hay rechazo [...] pero antes es que literalmente no nos dejaban entrar a los colegios (Entrevista gitano mediador cultural del Consorcio, junio de 2017).

La creación de este Sistema Público Integrado de Servicios Sociales, para el caso de Madrid, tardó unos años más que en otras ciudades, tal como lo recuerda una trabajadora social,

Muchos Ayuntamientos empiezan con los Servicios Sociales ya en el 79, pero eso no es lo que le pasa a Madrid [...] la Concejalía de Salud que era del [...] esos cuatro años lo que desarrolla son los centros de salud y siguen manteniendo durante esos cuatro años lo anterior del franquismo, que es la cartillas de beneficencia, que es la asistente social

municipal para el reparto de a veces enseres [...] y no es hasta la siguiente legislatura del 83, que empieza, que ya entra con fuerza el tema de los servicios sociales y se crea lo que era una concejalía específica (Entrevista trabajadora social, Exdirectora de un Centro de Servicios Sociales de un barrio del PRB, marzo de 2017).

Una vez creados los Centros de Servicios Sociales en los distritos de Madrid, que cobijaban a los barrios de la remodelación, la atención de las necesidades sociales de los vecinos fue una práctica común. En los ochenta, estos barrios tuvieron graves problema con el consumo de drogas en jóvenes, también estaban los problemas de bajos ingresos. Los CSS atendían las necesidades de

[...] las mujeres, estás que habían venido del pueblo y habían trabajado internas nunca tuvieron seguridad social [...] en el momento que yo entro, habían muchísimos problemas con drogas [...] es que además [...] personas mayores con pensiones muy bajas [...] en aquel momento empezamos con la ayuda a domicilio (Entrevista trabajadora social, Exdirectora de un Centro de Servicios Sociales de un barrio del PRB, marzo de 2017).

En los años noventa, la relación de las trabajadoras de los CSS era estrecha con los funcionarios encargados de los realojamientos de las familias gitanas.

Había una relación continua, ¿cómo era eso?, pues había unas reuniones periódicas para hablar de cómo van las cosas en general y para los casos había una coordinación del trabajador social del Iris con los de zona, para ir viendo cómo iban los casos, desde cómo iba el cole, todo, la periodicidad normalmente que mantenía era mensual y luego si había una cosa concreta por resaltar pues se pasaban informes, si había que mandar informes a terceros [...] (Entrevista trabajadora social, Exdirectora de un Centro de Servicios Sociales de un barrio del PRB, marzo de 2017).

Los Centro de Servicios Sociales en el Distrito de Villa de Vallecas, al que pertenece parte de la Cañada Real, a partir de los distintos programas atienden las necesidades de las familias asentadas allí. Aunque en este escenario, donde aún no existe una intervención urbanística, se da la intervención social para facilitar el acceso a la renta mínima de inserción y otras prestaciones sociales.

8.4 Trabajo social en el Programa de Remodelación de Barrios

A partir del ARS realizado se identificaron asistentes/trabajadores sociales que intervinieron en la gestación del PRB y luego en su ejecución desde distintos marcos institucionales. En primer lugar están las asistentes sociales que adelantaban intervenciones desde espacios no gubernamentales, tales como la intervención de R.M. en el Pozo del Tío Raimundo. También, están ubicadas/o en las Asociaciones de Vecinos de San Fermín y Palomeras como soporte profesional del movimiento vecinal. En la etapa final del PRB se identifican en la Asociación de Vecinos de Fuencarral y Hortaleza.

Entre las actividades que realizaron se encuentran las acciones comunitarias para propiciar la participación en el movimiento vecinal y luego en la Coordinadora de Barrios, para el caso de R.M. La trabajadora social de la parroquia de Palomeras fue contratada por uno de los denominados sacerdotes obreros creando un despacho de trabajo social que tuvo como finalidad conocer las necesidades de la zona y, a partir de su iniciativa, realizar el censo del asentamiento, de cara a lograr la inclusión del asentamiento en el PRB. A la par propiciaba espacios para la realización de las Asambleas de la Asociación de Vecinos, apoyo directo a las movilizaciones del movimiento vecinal que reivindicaban el derecho a la vivienda. Además, realizó intervenciones dirigidas a la alfabetización de mujeres y adultos desde enfoques participativos, programas para la población infantil y juvenil. Es importante anotar, que tanto Rosa Molina como la trabajadora social de Palomeras fueron defensoras del derecho a la vivienda para la población gitana.

La trabajadora social que laboró en Palomeras, menciona como realizaba trabajo individual, grupal y comunitario en los años setenta en un barrio chabolista, en esos años no estaban constituidas las estructuras del bienestar. En vista de los planes parciales que les iba a afectar, esta profesional empieza a realizar una campaña de sensibilización frente a la problemática que se avecina y en la preparación del censo del barrio para que este sea incluido en el PRB,

Pero cuando le decías, que bueno, te presentabas como Asistente Social o Trabajadora Social y le decías lo importante que iba a ser el barrio, la remodelación y que se trataba de algo tan simple, que no era ningún fichaje ¿eh? sino de que todos ¿eh? estuvieran de alguna manera catalogados de cara a un plan vecinal que venía y además también les decía que en el barrio [...] estaba un despacho de trabajo social donde podían acudir ante cualquier atención ¿no? individual que necesitaran y que además había grupos en funcionamiento para sus hijos, colonias de verano, para las personas mayores con

actividades, que habían comisiones de trabajo en la asociación para reivindicaciones vecinales, aprovechaba para hablarle lo importantísimo de la mejora del barrio [...].

Desde el punto de vista de la institucionalidad gubernamental, se encontraron seis trabajadoras sociales que laboraron en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo MOPU y, luego, con el cambio de competencias en la transición democrática, pasaron a la Dirección General de Urbanismo en el Instituto de Vivienda de Madrid asumiendo funciones relacionadas con el Programa de Remodelación de Barrios y la adjudicación de vivienda social. Entre las funciones que desarrollaron, se encuentra el acompañamiento a los barrios en remodelación durante la ejecución de las diferentes fases. Cada una de ellas tenía asignado un número de barrios en remodelación, por ejemplo, una de ellas trabajó en el PRB de Hortaleza, Vallecas y San Blas. En la primera fase, hacían una revisión de los censos realizados por la Asociación de Vecinos. Cuando se iniciaba la intervención, se instalaba un despacho en el asentamiento o núcleo donde estaban la trabajadora social y el arquitecto encargado, el fin era que el equipo fuera resolviendo los casos de expropiación estableciendo acuerdos con cada familia sobre el tipo de vivienda, plazos de realojamiento mientras se construía el piso y se le adjudicaba, entre otros. Como menciona una de ellas,

Nosotros estuvimos trabajando mucho con la Asociaciones de Vecinos, vamos se hicieron unos equipos de seguimiento que estaban formados, eran multidisciplinarios, y en cada uno participaba una asistente social, pero trabajábamos también muy de la mano de la Asociaciones de Vecinos, nosotros participábamos en reuniones, íbamos a reuniones hasta las 12 de la noche, ósea, revisábamos censos, colaboramos en traslados, la verdad es que participamos en casi todo, muy a pie de calle, revisamos censos e hicimos censos nuevos, participamos mucho con las Asociaciones de Vecinos (Entrevista Trabajadora Social del extinto MOPU e Ivima. Febrero de 2018).

Además, se identificó la participación de asistentes sociales como parte técnica de OREVASA, como responsables del componente social que atendía y resolvía las inquietudes de las familias sobre diversos temas relacionados con el PRB, como también participaban en la organización de los traslados y los procesos de realojamiento en el nuevo piso. Así recuerda un miembro de OREVASA las labores que realizaban las trabajadoras sociales,

[...] atender todas las reclamaciones, follones, líos, en que a mí me mandó no sé quién, que a mí me ha pasado esto, que yo tengo un hijo más y no estoy en el censo y no se

cual... miles de problemas de ese tipo [...] del día a día, imagínate lo que puede ser eso, más organizar luego los traslados. Se hizo una cosa que se llamó: El Plan Operacional de Realojamiento, el POR (Entrevista Arquitecto de Orevasa, noviembre de 2016, 59:41)

En la medida que se iban edificando los barrios del programa de remodelación, se intervenía para resolver las necesidades de las familias. Para el caso de Mesetas de Orcasitas no se identificó de manera directa la intervención de trabajadoras sociales que vincularan a la población gitana a los sistemas sanitarios y educativos durante la construcción del nuevo barrio, una vez construido, el barrio pasó a formar parte de la trama urbana contando con el equipamiento social en el mismo barrio y con vías y medios de transporte que los acercaban a otros servicios esenciales. Después de la remodelación, se realizó un amplio trabajo de vinculación de las familias del PRB al sistema públicos de servicios sociales de forma directa.

En los años noventa la intervención de las trabajadoras sociales se da desde los Centros de Servicios Sociales que facilitan el acceso a las Rentas Mínimas de Inserción, teleasistencia, vinculación a las pensiones no contributivas tanto para la población gitana como para la no gitana.

La intervención directa de trabajo social en Meseta de Orcasitas se da principalmente desde la acción coordinada por los Centros de Servicios Sociales, que mantienen espacios de atención individualizada y grupal dirigidas a los vecinos que lo requieran, aunque se ha descuidado la intervención comunitaria.

8.5 Trabajo social como artífice de los modelos de realojamiento

Una trabajadora social que intervenía en los núcleos chabolistas de El Pozo y Altamira fue artífice de la creación del Consorcio junto a un arquitecto. Esta profesional es quien sienta las bases de la intervención social en el Consorcio con la elaboración de una propuesta teórica y metodológica que fue retomada por el Iris, después de la liquidación de dicha entidad. Esto es reconocido por diversos actores, así, una trabajadora social recuerda que “Rosa estuvo en el Pozo y, es más, después siguió [...] fue una de las fundadoras del Consorcio, ella también trabajaba en la Coordinadora de Barrios” (Entrevista trabajadora social del Ivima, 2017). Por su parte, una mujer gitana recuerda que “Rosa iba por las viviendas ayudando a la gente, enterándose de cosas, entonces fíjate Rosa era lo que es una asistente social que empezaba, como digo yo, y estuvo por allí por el barrio (Entrevista mujer gitana realojada por el Consorcio, noviembre de 2017).

Como se ilustró en el capítulo cinco, inicialmente los trabajadores sociales que formaron parte de la plantilla inicial del Consorcio hicieron un censo de núcleos chabolistas y el diagnóstico social. A partir de ello empezaron a realizar los trámites para que la población gitana tuviera la documentación básica, tal como la inscripción de nacimientos en Registro Civil, el DNI, libro de familia, con el fin de que se les reconociera su estatus como ciudadanos españoles y pudieran acceder al reconocimiento de sus derechos, así como el acceso a los servicios esenciales públicos, entre ellos la formalización de los trámites de vivienda. En este diagnóstico se identificaron diversas problemáticas sociales,

[...] los principales problemas es que vivían en exclusión severa, principalmente problemas económicos, problemas educativos pues porque no tenían una formación, casi todos ellos eran analfabetos, analfabetos funcionales, los padres, los menores empezaban a tener sus primeros contactos con el mundo educativo. A nivel laboral las personas que habían con un tipo de contrato eran muy poquitas [...] y a nivel de salud había muchas carencias, [...], luego vivían en entornos con unas deficiencias a nivel de aislamiento de las viviendas muy precarias con lo cual las enfermedades respiratorias estaban presentes en todos ellos y luego había, empezaba el consumo de drogas en los jóvenes ya estaba prácticamente extendido y en los menores a edad muy temprana. Ya había niños consumidores con nueve años, con once años, eran consumidores de droga (Entrevista trabajador social exfuncionario del Consorcio e Iris, noviembre de 2017).

El Área de Trabajo Social desarrolló un intenso trabajo individual, grupal y comunitario, dado los problemas identificados en el diagnóstico social. En una evaluación de este trabajo se mencionaba que “el trabajador social había servido de puente entre la población de los asentamientos y los recursos sociales que ofrece la Administración, informando y ayudando a gestionar la documentación necesaria para acceder a ellos” (Nogués, 2010, p. 210), sin embargo, también se hacía una crítica en cuanto a que no había dado respuesta efectiva al problema de consumo de drogas (Nogués, 2010, p. 210).

Particular relevancia tuvo la implantación del programa de Ingreso Madrileño de Integración (IMI), recurso que logró acercar a la población gitana a los Servicios Sociales Generales de los distritos (Nogués, 2010, p. 210), así como los programas de alfabetización y seguimiento escolar, acciones que posteriormente se delegaron en los maestros que fueron contratados posteriormente.

En los verbatims que se presentan a continuación, se pueden apreciar los polos frente a los cambios que han acontecido en la intervención social de los trabajadores sociales de los programas de realojamiento de la población marginal y de integración, los principios que guiaban su intervención. El ser “más profesional” se asocia a la “normalización de procesos” y trámites.

Este proceso, ahora en la actualidad, por decirlo así, es un proceso normalizado y legal en donde se le exige al usuario que quiere conseguir [vivienda] que haga una solicitud, porque antiguamente no se hacía así, ahora yo creo que, ... hemos conseguido que ese trámite sea normal y normalizado como hace cualquier hijo de vecino, porque antiguamente los mismos pasos se hacían todos en el barrio, osea, yo les rellenaba la solicitud [...] (Entrevista Grupo Focal Trabajadores Sociales Consorcio e Iris, 2015).

Esto de hacer todo los trámites en el barrio les traía muchos conflictos porque las familias que no cumplían los requisitos para el realojo, hacían responsables a los trabajadores sociales de la no adjudicación de una vivienda. Al haber un sistema estándar, esto disminuyó el conflicto con la población.

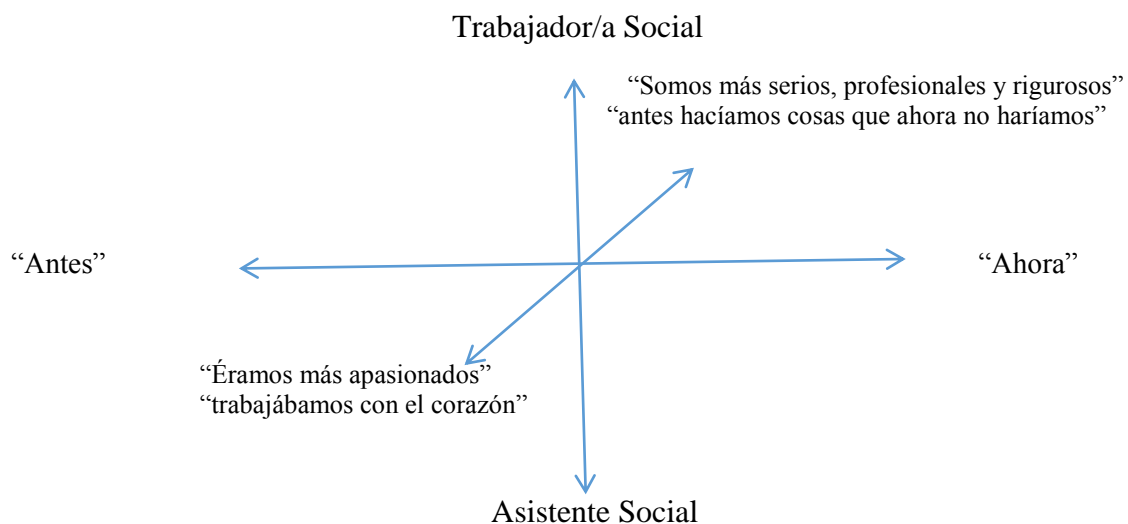


Figura 24. Verbatims de la configuración narrativa de los/as trabajadores/as sociales del Consorcio e Iris
Elaboración propia con base en las entrevistas a trabajadores/as sociales del Consorcio e Iris.

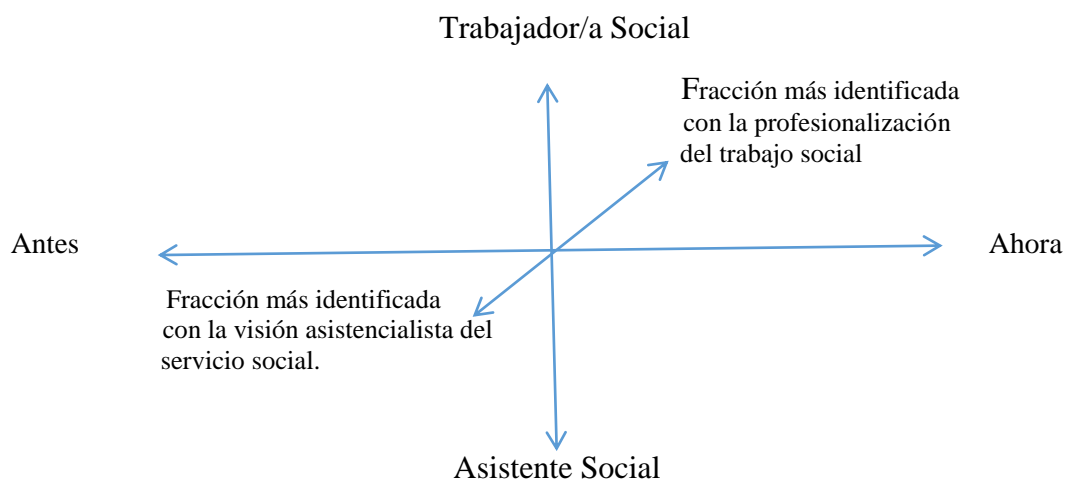


Figura 25. Profesionalización vs. Visión asistencial. Narrativas del grupo de los/as trabajadores/as sociales del Consorcio e Iris. Elaboración propia con base en las entrevistas de la investigación.

Este cambio, explica un trabajador social, obedece a “la propia evolución del organismo, la familia, porque cuándo se empezó, todos empezamos de cero”; otro afirma, “hemos ido evolucionando ellos y nosotros”, “hemos tenido un aprendizaje por parte de ellos y por parte nuestra [...] ha ido mejorando todo”, “yo creo que nosotros hemos evolucionado mucho, de cómo se trabajaba al principio y como se trabaja ahora” (Entrevista Grupo Focal Trabajadores Sociales Consorcio e Iris, 2015).

Los trabajadores sociales entrevistados coinciden en que antes eran “más apasionados”, hacían las cosas “con el corazón” y que antes hacían cosas que hoy no harían, tales como “ir con las familias con tu propio coche al médico”. El ser profesional está asociado con el ser más objetivo en la intervención, con menor carga emocional, mencionan: “tú te las montabas [a la familia gitana] y las traías y si necesitaban dinero, les dabas dinero [...]”, esto se asocia con una visión paternalista y tal vez por eso ellos mismo afirman que “los llevaban de la mano como niños” (Entrevista trabajador social del extinto Consorcio, 2015).

Como se mencionó anteriormente, una labor que realizaron fue la tramitación de la documentación, pues incluso en la década de los años noventa encontraron gitanos/as de más de veinte años y a niños que no tenían registro civil, ellos les acompañaban a hacer estos trámites:

[...] teníamos niños de 11 años, incluso adultos que no estaban registrados, las inscripciones de registros fuera de plazo eran unas de las labores que hacíamos al principio, osea documentar, eran personas que no tenían personería jurídica, no estaban reconocidas, ese era un trabajo bastante importante, dentro la labor inicial que hicimos (Entrevista trabajador social del extinto Consorcio, 2015).

Además de ello, acompañaban a las madres a los procesos de vacunación de sus hijos y a las cita médica (“te los llevabas en el coche al hospital, porque tú querías asegurarte de que el niño fuera [vacunado]”), también acompañaban todas las mañana a que los niños tomaran la ruta escolar. Este trabajo minucioso y cotidiano, que les llevó a estar muy cerca de las familias gitanas, les implicó alargamiento de la jornada laboral y mayor trabajo, incluso los fines de semana.

Se realizaban diversas actividades, muchas de las cuales estaban dirigidas a la población infantil, con el fin de lograr su escolarización y la adquisición de hábitos,

ósea en concreto recuerdo hicimos una actividad muy pequeñita en cuanto a... vinculada también a reforzar y sobre todo tratar de incentivar a aquellos menores que iban al colegio, en una actividad que iba vinculada a trabajar el tema de hábitos pues en coordinación con el departamento de deportes de la Junta de Vallecas que nos cedía una monitora que trabajaba con ellos el tema de natación, nosotros no era el objetivo que aprendiesen a nadar sino que después de la natación se duchase tuviese unos hábitos higiénicos y lo que hacíamos con ellos era que les recogíamos justo en la salida del horario de la mañana y retornaba al colegio de una vez terminada la actividad, obligatorio para asistir a la actividad era que hubiesen asistido al colegio, era una cuestión también de refuerzo de la escolarización (Entrevista trabajador social exfuncionario del Consorcio e Iris, noviembre de 2017).

Como se aprecia en el discurso, existía preocupación en el equipo social porque los niños y niñas gitanas adquirieran hábitos higiénicos, esto estaba conectado con su proceso de integración escolar. Esta preocupación no era infundada, pues muchos de los niños gitanos eran discriminados en las escuelas, precisamente por temas de cuidado personal. En este caso particular, los niños vivían en un núcleo chabolista que estaba detrás de una carbonera, razón por la cual los trabajadores salían con los pies negros y los niños que vivían en ese entorno les pasaba igual. Además, se puede notar que a mediados de los

ochenta ya existía la Junta de Vallecas y, por tanto, existían departamentos que apoyaban la labor que realizaba el Consorcio en los poblados chabolistas de la época.

Los niños y niñas les gustaban este tipo de actividades. Además, esta actividad tenía otros elementos positivos adicionales, como fue el enseñarles a los infantes a tomar el transporte público, que aprendieran a disfrutar actividades de ocio diferentes a las que hacían en el núcleo chabolista, alejarlos de un entorno convulso por la venta y consumo de drogas,

[...] hubo también una cosa vinculada a esto, aprender a utilizar el transporte público que ellos no sabían. Cogíamos un autobús nos subíamos y luego nos desplazábamos y retornábamos en transporte público [...] ellos vivían en un entorno muy hostil, prácticamente el tipo de vida dentro del sector no era, estaba centralizada en el tráfico de drogas, en muchas familias esa era la actividad principal que desarrollaban, con lo cual sólo veían a toxicómanos que venían a comprar y se ponían a consumir, entonces el cambiar a otros entornos más normalizados donde ellos tuviesen unas expectativas, ellos también empiecen a hacer un ocio diferente al que podían hacer en su barrio eso hacía que tuviesen bastante ganas de participar en este tipo de actividades (Entrevista trabajador social exfuncionario del Consorcio e Iris, noviembre de 2017).

La segregación socioespacial y el abandono estatal de la población gitana chabolista, puede plasmarse en la siguiente frase: “En aquellas épocas nosotros éramos la única unión que tenían ellos con el exterior” (Entrevista Grupo Focal Trabajadores Sociales Consorcio, 2015). Los trabajadores sociales afirman: “era un trabajo que no hacía casi nadie y que nadie quería hacer”, señalan como desde los propios servicios sociales no querían bajar... no se atrevían a bajar” a los núcleos chabolistas. Llama la atención que incluso los trabajadores sociales acompañaban a los empleados de las empresas de servicios públicos a arreglar algún daño a las bombas de agua, “ahí no entraba ningún servicio solo”, “o estabas tú, o no se hacía nada” (Entrevista Trabajador Social del Consorcio, 2015).

En el caso de los hombres, el interés se centró en los cursos de formación y en la consecución del carnet de conducción,

[...] una de las cosas que había mucho interés por parte de ellos era la consecución del carnet de conducir y sí que había un convenio con la Dirección General de Tráfico para la consecución del carnet de conducir para población analfabeta, entonces dentro de ese interés que ellos tenían, ellos conducían sin tener el carnet, lo que conllevaba multas y pérdida del vehículo porque se lo requisaba la policía y todo eso, pues conseguimos también aunar ese interés suyo a otra serie de cuestiones que era trabajar el tema de competencias a nivel lingüístico y a nivel de lo que es cálculo y mejora de sus competencias personales, con lo pre-laboral que se podía trabajar en aquel entonces (Entrevista trabajador social exfuncionario del Consorcio e Iris, noviembre de 2017).

Una pregunta que surge, en cuanto a la intervención comunitaria, es ¿cómo lograban el acceso a la comunidad? Los trabajadores sociales piensan que la aceptación de su labor por parte de las familias gitanas ha sido porque ellos entienden que estos profesionales trabajan para ellos “estamos facilitando, [...] informándoles de algo que nadie les informaba, de los servicios que no entraban”, “entramos, porque conocemos lo que hay, sabemos qué se mueve, [...] te sientes seguro, [...] tengo veinte años trabajando en esto” (Entrevista Trabajador Social del Consorcio, 2015).

Cuando algún gitano tenía algún problema en el trámite de un servicio, por ejemplo médico, solicitaba que el funcionario del Centro de Salud se comunicara con los trabajadores sociales del Consorcio, al respecto un trabajador social menciona: “al final era la herramienta que ellos tenían con la que se sentían más seguros”, “yo creo que nosotros les dábamos seguridad [...] yo creo que ha servido para empoderarlos también a ellos” (Entrevista Grupo Focal Trabajadores Sociales Consorcio, 2015). Esta metáfora del trabajador social como herramienta, condensa una tradición en Trabajo Social que está enraizada en la mirada asistencial y de las profesiones del cuidado.

Otra metáfora que se encontró en el discurso fue “es que el roce es cariño” (Entrevista Grupo Focal Trabajadores Sociales Consorcio, 2015), lo que explica que el estar diariamente en el núcleo chabolista, atendiendo las diversas necesidades de la población les permitió generar un vínculo fuerte con las familias gitanas. A pesar de esto, señalan que durante la intervención social, han tenido “broncas” con algunas familias a las que hacían algunas exigencias; sin embargo, ellos perciben que a la vuelta del tiempo, estas

familias los ven con “un cariño, con un agradecimiento que no te lo esperas” (Entrevista Grupo Focal Trabajadores Sociales Consorcio, 2015).

Es importante anotar que los trabajadores sociales entiende la integración como el contar con los hábitos necesarios para convivir de "forma normalizada" en una comunidad de vecinos (uso de zonas comunes, horarios, convivencia). Además, que los niños asistan al colegio y estén en el sistema de sanidad.

En el Grupo Focal realizado emergió un autocuestionamiento y una discusión entre los trabajadores sociales, respecto a si una familia estaría integrada si depende de la renta mínima porque no tiene trabajo, se preguntan por la autonomía y hasta qué punto ya estaría "normalizada" para el caso del IRIS, entendiendo que para ellos en parte lo sería, pero se cuestionan si sería "normalizada cien por cien", pues depende de unas prestaciones sociales para seguir viviendo.

Un trabajador social consideró que la integración consiste en que la familia pueda interaccionar "correctamente" con el entorno, con el nuevo entorno, porque ha cambiado de un sitio a otro y va a tener que relacionarse con otra población a la que no están acostumbrados, se espera que "sean capaces de desarrollar su vida en un entorno distinto y que sea positivo, que sean independientes lo más posible", y ellos intentan trabajar el tema de la no dependencia de la Administración. Es importante resaltar que el IRIS planteó la vivienda como eje de la integración social de las familias gitanas que han estado en situación de exclusión social al vivir en chabolas e infraviviendas (Amorocho, 2017). Particularmente un trabajador social entiende la integración social como, la adquisición de los

hábitos necesarios para convivir de una forma normalizada en una comunidad de vecinos, hábitos de respeto uso de zonas comunes, horarios, convivencia, en la que los menores acceden de una forma normalizada a colegios a educación, [...] salud, hábitos salud eh, adquiridos acuden a los centro de salud [...] incluso de aquellas familias que dejan de depender de servicio social y tienen una formación de trabajo y son autosuficientes (Entrevista trabajador social del extinto Consorcio, 2015).

Otro aspecto de constante esfuerzo por parte del Área Social de Consorcio y del IRIS fue la mejora del acceso de estas familias a la atención sanitaria primaria y especializada,

contribuyendo, primero a que regularicen su situación y obtengan la cartilla sanitaria y otros documentos y requisitos para acceder al sistema sanitario y segundo, a que busquen y obtengan el mejor consejo, asistencia y tratamiento médico posible en relación a sus necesidades. También se han realizado interesantes iniciativas en educación para la salud, sobre todo con mujeres y madres. Este es un área, no obstante, en la que no hay profesionales específicos adscritos a IRIS, sino que las profesionales en la educación y la intervención social derivan y referencian a los servicios sanitarios específicos.

Estas acciones realizadas inicialmente por el Consorcio y posteriormente por el IRIS, particularmente realizadas por los asistentes y trabajadores sociales, apuntaron a la reafiliación a la ciudad de una población que había estado en situación de pobreza y exclusión social vinculándola a la vez a las redes de protección social. La vinculación de los vecinos con los sistemas del bienestar, tales como el sistema sanitario, educativo, de servicios sociales y transferencia de rentas, ha sido clave para la satisfacción de necesidades básica y la garantía de los derechos sociales para estos ciudadanos. Sin embargo, aún persiste la vulnerabilidad, debido a la ausencia o inestabilidad en el empleo u ocupación.

Según Castel 2000, la exclusión se entiende como la desvinculación del ámbito laboral y el aislamiento social y, por tanto, los dos núcleos de la integración, que están relacionados, son el eje del trabajo y el eje relacional (relaciones familiares y socio-comunitarias). A partir de esta relación, se presenta una imagen espacial de distintas zonas relativas a la cohesión social, que dibujan un continuum entre la integración social y la exclusión, estas serían: integración, vulnerabilidad, asistencia y exclusión (Amorocho, La pobreza y la exclusión social en Madrid (1998-2010). Una mirada retrospectiva sobre la intervención de trabajo social en los núcleos chabolistas, 2017).

La asistencia social actuó en este caso, como una red de protección. La asistencia es cuando el sujeto se inserta en las redes sociales capaces de propiciarle apoyo y protección, esto basado en las intervenciones públicas destinadas a favorecer su inserción/integración, o sencillamente para amortiguar los riesgos que implica la zona de vulnerabilidad. (Amorocho, La pobreza y la exclusión social en Madrid (1998-2010). Una mirada retrospectiva sobre la intervención de trabajo social en los núcleos chabolistas, 2017).

8.6 Los procesos de acompañamiento social en la Cañada Real

Las trabajadoras sociales de las entidades no gubernamentales realizan procesos de acompañamiento a la población de la Cañada Real, con el fin de facilitarles el acceso a recursos institucionales. El acompañamiento es entendido como “una metodología de Trabajo Social que implica tomar parte en una relación con la persona en situación o riesgo de exclusión social” (Raya y Hernández, 2014). Esto se ilustra en el siguiente fragmento:

Una parte importante era el acompañamiento, claro yo cubría una parte de la población marroquí para pues echarles una mano, tanto en el hospital, sobre todo eran temas de escolarización de menores, temas sanitarios y temas sociales, trámites de recurso o de información (Entrevista a trabajadora social de una entidad no gubernamental, 2016 en Amorocho, 2017, p. 452).

De igual modo, estas profesionales establecen contactos con diversas instituciones con el fin de gestionar recursos o facilitar el acceso a la sanidad (trámite de tarjeta sanitaria), al sistema público de servicios sociales y la renta mínima de inserción, RMI.

Sí, pero porque al final claro las entidades privadas, pues tienes que hacer muchas derivaciones a servicios públicos porque no podemos darle nosotros, a mí una persona me viene pidiendo algo relacionado con la renta mínima de inserción, yo no puedo responder, yo lo puedo orientar, le puedo asesorar, le puedo informar, pero al final le tengo que derivar a una compañera o compañero de servicios públicos (Entrevista a trabajadora social de entidad no gubernamental, 2016 en Amorocho, 2017, p. 452).

Las entidades del tercer sector, llegan al territorio a mediados de los años 2000. Inicialmente, realizan un análisis situacional para conocer los problemas que viven las familias,

hicimos un análisis de la situación de la población que residía aquí, no era un análisis sistemático sino que pretendíamos es, una vez se hizo el contrato con algunas familias, que esas familias nos dieran el acceso de tener un mayor conocimiento la necesidad que tiene la población aquí y una vez que tuvimos esa información transcurrieron tres años,

empezamos a desarrollar proyectos, ya no solo de intervención en calle, intervención de familias en sus propios domicilios sino a través del centro que se alquiló y se está utilizando aquí, proyectos a nivel formativos, nivel educativo de ocio y tiempo libre (Entrevista trabajador social entidad del tercer sector, abril de 2016).

Desde el contexto institucional adelanta proyectos educativos con adultos y proyectos con menores, información sobre cómo acceder a recursos institucionales, excepcionalmente gestiones asociadas a la documentación,

[...] la persona sabe. Si la persona tiene un problema serio de idioma o que no conocen el sitio y no conoce ninguna persona del entorno que pueda ayudarle a hacer eso, en último caso iríamos nosotros. Pero entendemos que una persona tiene habilidades suficientes para la gestión, es esa persona la que tiene que hacer; y si no lo tuviera, que lo tuviera un entorno familiar de relación, de red social que pudiera facilitarle ese apoyo, que se lo dé su red social porque realmente estamos intentando fortalecer esa relación de ayuda que tiene que existir entre los propios familiares, es mucho más cómodo a que vengan aquí y en nuestro coche lo llevamos y lo hacemos pero, no nos parece que sea el proceso educativos que tengamos que seguir, salvo excepciones (Entrevista trabajador social entidad del tercer sector, abril de 2016).

Como se observa en el fragmento anterior, se busca fortalecer la red familiar para la solución de los problemas que enfrentan las familias. Esta situación obedece al gran número de familias por atender y a los pocos profesionales contratados, de hecho, los programas se desarrollan con un gran número de voluntarios,

Estamos dos personas, [...] y yo como contratados, y voluntarios [...] todos los demás, [...] aquí vienen, yo creo que contamos la última vez, contamos cuarenta y cinco, cuarenta y seis voluntarios más los que colaboran de maneras puntuales en temas de campamentos de menores. (Entrevista trabajador social entidad del tercer sector, abril de 2016).

La Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, reguló por vez primera en el ámbito estatal, el voluntariado en España y supuso un hito en su reconocimiento y fomento. Con la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado se dan las pautas de este tipo de actividad que tiene entre los ámbitos de actuación el voluntariado social, “que se desarrolla mediante la intervención con las personas y la realidad social, frente a

situaciones de vulneración, privación o falta de derechos u oportunidades para alcanzar una mejor calidad de vida y una mayor cohesión y justicia social.” (Jefatura del Estado, 2015), el voluntariado educativo “que como acción solidaria planificada e integrada en el sistema y la comunidad educativa mejore las posibilidades de realización de actividades extraescolares y complementarias contribuyendo, en particular, a compensar las desigualdades que pudieran existir entre los alumnos por diferencias sociales, personales o económicas, mediante la utilización, entre otros, de programas de aprendizaje-servicio” (Jefatura del Estado, 2015).

Por su parte está el Voluntariado comunitario, “[...] favorece la mejora de la comunidad, y promueve la participación con mayor poder de decisión e iniciativa para resolver los problemas y exigir mayor calidad de vida en los espacios vitales más cercanos donde se desenvuelven los voluntarios, vertebrando una sociedad solidaria, activa, crítica, comprometida y corresponsable.” (Jefatura del Estado, 2015). Además, están el voluntariado deportivo, el ambiental, entre otros.

Como se aprecia, la incursión de diversos actores que realizan actividades de ayuda en el contexto de la Cañada Real, parecen estar generando un escenario de vuelta a actividades filantrópicas y de ayudas caritativas, que se creía superado con la instauración del Estado de Bienestar en España. Así, en este territorio tienen acción entidades privadas que tienen fundaciones que adelantan proyectos socio-culturales en el marco de la Responsabilidad Social Empresarial, organizaciones no gubernamentales con poco número de personal profesional y amplia base de voluntarios.

Este nuevo marco normativo afecta la intervención desde trabajo social, por lo que los voluntarios empiezan a hacer algunas actividades que antes hacían los trabajadores sociales, aunque sin llevar propiamente una metodología de intervención, es decir, sin que formen parte de un proceso. La fragmentación de la intervención lleva a que los trabajadores sociales intenten coordinar múltiples voluntarios que realizan distintas actividades, esta labor de coordinación resta tiempo a la realización de intervenciones sociales exhaustivas. La alta demanda de servicios a las entidades no gubernamentales y la sobrecarga de trabajo impide hacer intervenciones sociales en mayor profundidad, así lo menciona un trabajadora social,

[...] tenemos setenta y un menor, tenemos diecisiete, diecinueve era la última cifra de jóvenes que están en la ESO viniendo aquí, tenemos treinta adolescentes ya jóvenes en un proceso más avanzado con la actividad de ocio en tiempo libre, tenemos matriculados, no sé el número exacto últimamente pero debe dar más allá de ciento veinticinco personas la formación de adultos aquí. Y creo que esas son las personas concretas con nombre y apellido que podemos decir que estamos haciendo una intervención específica, luego también hay intervenciones colaterales o beneficiarios indirectos...

Un trabajador social reflexiona que las acciones informativas no son propiamente una intervención social,

[...] vienen todas las madres que vienen aquí con los hijos intentamos que sean partícipes en la medida posible en el proyecto educativo que llevamos aquí, no tiene sentido llevarlos a un proyecto educativo y luego sus padres hagan cosas distintas para el entorno de la familia y del hogar. Intentamos informar sobre los recursos, informamos sobre las posibilidades de organización de actividades, tienen dificultades personales puntuales, ... el acceso a un tipo de prestación de servicios o una gestión ... nosotros también tenemos aquí un aula de informática que pueden venir para hacer uso para las gestiones que necesiten... bueno eso es cotidiano, pero yo no catalogo esa situación como de intervención social (Entrevista trabajador social entidad del tercer sector, abril de 2016).

Entiende la intervención social como una intervención más exhaustiva,

[...] sería una situación de inversión con la familia de cada a que puedan acceder aquellos recursos a los que tienen derechos como ciudadanos; una intervención con una familia, es hacer un análisis bastante exhaustivo en la situación en la que se encuentra, cual es el problema, cuáles son sus causas, cuales sus aspectos, ver que la familia, entender que la familia, la familia propia tiene que entender que ella es capaz de avanzar, de evolucionar y mejorar la situación en la que se encuentra y establecer una relación de ayuda para ir dando pasos en ese plan de intervención marcado conjunto y sentido por ambas partes, para que se de todos esos previos hasta que llegamos a ese punto de poder hacer un plan realmente, es un tema complejo (Entrevista trabajador social entidad del tercer sector, abril de 2016).

Las derivaciones de casos, sin embargo, siempre se realizan a las entidades públicas, sean los Centros de Servicios Sociales o los Centros Municipales de Salud,

[...] hay una mesa socio-sanitaria hemos participado, hemos visto que tiene poco elemento práctico por lo tanto generalmente no estamos participando, pero cualquier problema de salud lo hablamos con el EPIPE y lo hablamos con el centro de salud o hasta con el centro municipal de salud (Entrevista trabajador social entidad del tercer sector, abril de 2016).

Los trabajadores sociales realizan peticiones a la Administración con el fin de solucionar los problemas identificados, por ejemplo las bajas coberturas de la ruta escolar,

[...] si ha habido problemas con el tema de la ruta escolar y todos los años hemos tenido que hacer peticiones distintas a la Concejalía de educación, al área de Madrid Capital, no es un tema que nosotros hayamos querido tener o un protagonismo o unas funciones en cuanto denunciar ese tipo de cosas precisamente, sino que nuestros chavales hay algunos que han tenido dificultades, hemos visto que no eran esos Chavales, hemos visto que son más Chavales, hemos intentado revisar con los colegios, los motivos porque se daba esa situación y hemos transmitido a los responsables de las rutas escolares nuestro diagnóstico sobre ese tema. (Entrevista trabajador social entidad del tercer sector, abril de 2016).

La atención de necesidades acuciantes, como la necesidad de alimentos se deriva a la Parroquia o a los bancos de alimentos

[...] entonces yo ya sé cómo sale el banco de alimentos, yo ya sé si hay una situación de nuevo muy excepcional pregunto y digo: “Oye ¿? Hay una persona que se encuentra en esta y en esta” le vendría bien apoyos y podría ser que tampoco el alimento que dan resuelve nada, entiendo que es más una aportación puntual pero ni es buen alimento que se hace y bueno...yo creo que no resuelve, ayuda y motiva a las familias pero bueno, pero eso no sirve. (Entrevista trabajador social entidad del tercer sector, abril de 2016).

En el contexto de la Cañada Real se observa que las personas acuden a diversas estrategias para satisfacer sus necesidades (economía sumergida), busca de ayuda en la entidades filantrópicas y caritativas, también a los servicios sociales. En palabras de un trabajador social “no hay ninguna manera de poder provocar cualquier tipo de inicio de dignificación de la condición de un ser humano sin cubrir las necesidades más, más perentorias...” (Entrevista trabajador social entidad del tercer sector, abril de 2016).

Desde la intervención que realizan los servicios sociales en la Cañada Real, se encuentra que muchas consultas son en torno a opciones de vivienda, al respecto comenta una funcionaria,

[...] servicios sociales municipales no tenemos competencia en realojo, como tal esas competencias pertenecen a la Comunidad de Madrid, a través de la Agencia de Vivienda Social, nosotros podemos dar información y orientación sobre los recursos de vivienda pública que existe tanto de la Comunidad de Madrid como del Ayuntamiento, las entidades de vivienda social y la Empresa Municipal de la Vivienda. Podemos informar, orientar, explicar cómo se realizan los trámites (Entrevista trabajadora social CSS con acción en Cañada Real, junio de 2017).

Sin embargo, si existe una situación de emergencia en cuanto alojamiento, se acude a “el programa de emergencia residencial de la EMV que tiene sus condiciones y requisitos... toda la red de alojamiento del Samur Social” (Entrevista trabajadora social Centro de Servicios Sociales con acción en Cañada Real, junio de 2017), también está “la red de violencia de género en los centros de emergencia que tiene a los casos específicos a los que pueda ser procedente [...] las personas sin hogar si es para adultos [...] o residencias maternas si son mujeres con menores” (Entrevista trabajadora social CSS con acción en Cañada Real, junio de 2017), además están los “recursos residenciales para familias, personas mayores” (Entrevista trabajadora social CSS con acción en Cañada Real, junio de 2017).

Desde el punto de vista práctico, estas respuestas no han resultado efectivas. Esto se demostró con el caso señalado anteriormente, en el que una familia marroquí solicitó una vivienda de emergencia, en vista del inminente proceso de derribo de desalojo de su vivienda en 2009, por lo que el afectado alegó ante el Tribunal Contencioso y posteriormente ante el Tribunal Superior de Justicia, “**la violación de derechos humanos que suponía el derribo de su hogar sin ofrecer vivienda alternativa adecuada** y en un entorno como la Cañada Real, en el que las autoridades han tolerado el asentamiento durante décadas” (Amnistía Internacional, 2013).

Dada que los tribunales españoles desestimaron sus razones, a través de su abogado, la familia solicitó medida cautelar que evitase el derribo, “Pocos días después, y a

requerimiento del Alto Tribunal, el Gobierno español alegó a través de un escrito del Ayuntamiento de Madrid que se ofrecería a la familia un alojamiento alternativo de entre 7 y 15 días, con posibilidad de prórroga. Un día antes de la comunicación del Tribunal, el Ayuntamiento de Madrid declaraba la paralización de los derribos y desalojos en la Cañada Real.” (Amnistía Internacional, 2013).

Posterior a esto, se ha adelantado otros derribos de chabolas en la Cañada Real. Frente a esta situación una trabajadora social manifiesta impotencia: “Sí, porque ahí tu como Trabajador Social, como entidad, yo no puedo hacer nada ante un tema judicial, o sea ese es el abogado, [...] nosotros hacemos de puente entre la familia y la Administración”. Este acercamiento entre la familia y la Administración propuesto por la trabajadora social se realiza “Con el fin de que no derriben”. Aunque reconoce que “[...] hay casos y casos. Nos encontramos con casos, si por ejemplo es un caso de venta de droga, nosotros ahí no podemos hacer nada”

8.7 Propuesta de una línea de investigación

La pobreza en la ciudad ha sido el centro de interés de las investigaciones e intervención de las trabajadoras sociales desde los orígenes de esta profesión-disciplina. Los habitantes de los asentamientos pobres en la ciudad luchan a diario por la subsistencia en medio de la penuria de la vivienda, la falta de sanidad, educación y la desprotección social, por lo que requieren el soporte de los sistemas de bienestar y el apoyo de los profesionales de referencia en cada uno de ellos, para satisfacer sus necesidades esenciales y garantizar sus derechos.

En España, se encuentra evidencia de que las asistentes sociales abordaron el trabajo comunitario en los asentamientos precarios, esto se refleja en las tesinas elaboradas entre 1938 y 1983 procedente de la Escuela Oficial de Asistentes Sociales. Así, por ejemplo, trabajaron con la Población del Suburbio del Tío Raimundo (T755), de igual modo mostraron interés por la vivienda rural (T.1281), el estudio de la vivienda sobre el surgimiento de núcleos de chabolas en Madrid (T. 1.277), y el estudio de barriada de vivienda popular en Barcelona y el papel que juega la visitadora social en la comunidad (T. 1332) (Miguel, 2010).

Como se ha visto en este trabajo, en las últimas décadas se encontró que las/los trabajadoras/es sociales participaron en el Programa de Remodelación de Barrios Madrileños, además, fueron artífices de la creación de los programas de realojamiento y formaron parte de los equipos técnicos de entidades de vivienda (Ministerio de la Vivienda, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Ivima, EMVS, Consorcio, Iris). A pesar de esta amplia participación en la atención del fenómeno del chabolismo en Madrid, se tiene que estas intervenciones no han sido documentadas y existen pocos estudios que den cuenta de la intervención particular adelantada por estos profesionales. Esta situación no sólo se vive en Madrid, sino que existen diversas intervenciones realizadas por trabajadores sociales en las instituciones de vivienda en las 17 Comunidades Autónomas de España que ameritan conocerse.

Se considera que esta tesis abre una línea de investigación: *Trabajo social, vivienda y protección social*. El interés por estudiar la intervención social para la garantía del derecho a la vivienda de la población en situación de pobreza y exclusión social es un tema que amerita ser estudiado en mayor profundidad. Se parte de la premisa de que el acceso a una vivienda adecuada es prerequisite para la satisfacción de las necesidades de protección social de las familias, dado que sin la estabilidad y seguridad que proporciona la vivienda adecuada, resulta difícil adelantar otro tipo de intervenciones encaminadas a la satisfacción de otras necesidades sociales. El que las personas accedan a una vivienda adecuada es un primer paso para la garantía de otros derechos sociales. Además de la importancia del acceso a una vivienda adecuada, resulta también relevante que se cuente con un sistema público de servicios sociales que brinde soporte a las familias para la satisfacción de sus necesidades sociales y la garantía de sus derechos, desde enfoques universales de la política social.

En este trabajo se ha demostrado que existe una conexión entre el acceso a la vivienda adecuada, a través de la intervención socio-urbanística sea en el enfoque de remodelación de barrios o de realojamiento, y la vinculación de las personas a los sistemas de bienestar (sanidad, educación, servicios sociales y transferencia de renta). Como se ilustró, el trabajo comunitario, grupal e individual/familiar llevado a cabo por las asistentes y trabajadoras sociales con las familias que habitaban núcleos chabolistas desde finales de los años setenta se desarrolló inicialmente *in situ* y a la vez se fue derivando a las familias

a los Centros de Servicios Sociales del Distrito en el que fueron realojadas o que corresponde con los barrios remodelados. Asimismo, las derivaciones se dieron a los centros de salud y colegios, además de facilitar el acceso al IMI/RMI y las pensiones no contributivas. Formar parte de un barrio abierto conectado a redes de transporte público, servicios y equipamientos sociales garantizó no sólo la integración social de las familias a la trama urbana, sino el derecho a la ciudad.

Con el caso del acompañamiento social en la Cañada Real, se ilustró cómo la falta de una vivienda adecuada genera inestabilidad en la familia e impone diversos obstáculos para conservar la salud, educarse, tener seguridad y mantener el vínculo comunitario. Esta carencia afecta especialmente a los niños, niñas y adolescentes quienes crecen en entornos adversos que los expone a situaciones de riesgo. Estas situaciones de inequidad no pueden pasar desapercibidas y ameritan no sólo su estudio, sino su intervención inmediata.

En los países de América Latina, donde la política social es focalizada y no cuenta con un sistema público de servicios sociales, aunada a que no existe una política de vivienda de integración social que atienda la falta de vivienda adecuada para la población en pobreza extrema, se presenta mayores dificultades para llevar a cabo la intervención social. En muchos países, la atención de las necesidades sociales de la población se da desde un enfoque de beneficencia pública e incluso se delega en las instituciones de caridad la atención de ciertos grupos poblacionales, tales como los adultos mayores en situación de abandono.

Esta situación también se ha vivido en los países de Europa décadas atrás; sin embargo, fue revertida a partir de la implementación de leyes, políticas y programas sociales desde un enfoque universal desde el marco del Estado de Bienestar, particularmente en España desde un Estado Social de Derecho. Sumado a esto, se implementaron programas de vivienda social y de integración social que atendieron la falta de vivienda adecuada a las familias habitantes de los núcleos chabolistas que a partir de una intervención socio-urbanística lograron que se garantizara su derecho a la vivienda, la salud, la educación, los servicios sociales y la transferencia de renta. Este cambio de enfoque de beneficencia pública a asistencia social fue motivado por la acción del movimiento de asistentes sociales aglutinados en la Federación de Asociaciones de Asistentes Social de España, que lograron que este nuevo enfoque se reflejara en el texto de la Constitución de 1978

y, posteriormente, crearon el sistema público de servicios sociales, uno de los pilares del Estado de Bienestar español. Este proceso, igualmente amerita ser conocido más a fondo.

Independientemente del campo de intervención, las trabajadoras sociales abordan el problema de la falta de vivienda adecuada y documentan los problemas que se viven en los asentamientos informales y barrios pobres, así como las condiciones socio-económicas en que viven las familias. Esto se capta en la realización de las visitas domiciliarias e informes sociales, además adelantan diversos programas para atender las necesidades sociales de las familias en situación de pobreza y exclusión. Estas funciones propias del ejercicio profesional del Trabajo Social se realizan de forma distinta dependiendo del contexto y del soporte normativo e institucional, de la política social y de vivienda que exista en un determinado país y momento histórico.

Conocer la intervención realizada por las trabajadoras sociales en el campo de la vivienda, particularmente, las actuaciones realizadas en los programas dirigidos al control y/o atención de los asentamientos precarios, según el contexto, permitirá develar los procesos sociales, ambientales y políticos que han sido la base de los marcos normativos e institucionales que están dirigidos a la atención de la falta de vivienda adecuada, así como los enfoques de la política pública para la atención de la pobreza en la ciudad, analizando las fortalezas y debilidades de estas intervenciones, con el fin de configurar nuevas formas de intervención que tengan en cuenta las demandas de justicia de las personas que se encuentran fuera de los sistemas de protección social y a quienes no se les garantiza sus derecho a una vivienda adecuada ni sus otros derechos sociales, culturales y económicos.

CONCLUSIONES

El objetivo central de la tesis ha sido doble. En primer lugar se buscó develar las interacciones sociales, ambientales e institucionales que propiciaron la configuración de los modelos de intervención de los asentamientos informales en Madrid entre 1975-2015 dirigidos a garantizar el derecho a la vivienda adecuada a las familias en situación de pobreza y exclusión, y su vinculación a las estructuras del bienestar en España. En segundo, se pretendió identificar los aportes sustantivos y específicos de Trabajo Social en la constitución de estos modelos.

Las definiciones sobre los asentamientos precarios, así como las intervenciones realizadas para su “erradicación”, “control” o atención varían de acuerdo al contexto y la época. En la literatura reciente se da importancia a las intervenciones realizadas en los países del Sur, pero no se han estudiado en detalle las intervenciones dadas en los países del Norte, dado que estos vivieron este problema a finales durante los siglos XIX y, en algunos países, hasta mediados del siglo XX.

Es por eso que la finalidad de esta tesis ha sido precisar las formas llevadas a cabo para transformar un patrón de segregación socio-espacial y de expansión informal de una ciudad europea durante finales de los años setenta del siglo pasado, práctica que transformó su morfología urbana y la dinámica social constituyendo un andamiaje normativo e institucional que ha operado por más de cuarenta años.

Teniendo en cuenta esta intención, la tesis ofrece tres tipos de contribuciones principales:

- 1) La construcción de una perspectiva general de los enfoques para la intervención de los asentamientos precarios.
- 2) La fundamentación de una categoría analítica denominada intervención socio-urbanística para ilustrar dos formas de intervención de los asentamientos informales dados en Madrid, siendo estas la remodelación de barrios y el realojamiento y
- 3) El contraste de las intervenciones de estos lugares permitió comparar la intervención socio-urbanística de los asentamientos informales con la práctica de acompañamiento social llevada a cabo en los núcleos chabolistas contemporáneos, señalando las diferencias en cuanto a actores, interés y formas de actuación.

Este contraste de casos, con antecedentes históricos y naturales distintos, se basó en el enfoque relacional en trabajo social, particularmente con la noción lugar-red (Palacio, 2002) y el uso de las herramientas metodológicas como el Análisis de Redes Sociales. Para realizar el análisis de estas intervenciones, se retomaron los postulados de la teoría de la teoría de la estructuración (Giddens, 2011), las escalas de justicia (Fraser, 1996, 2008) y la exclusión social entendida como desafiliación (Castel, 2000).

El estudio señala como a partir de la inmigración campo-ciudad y el asentamiento de población en la periferia urbana, se van fundando asentamientos informales que tuvieron un impacto significativo en el crecimiento informal de Madrid, práctica que fue consecuencia de las fallas en los sistemas de provisión de vivienda y atención de la pobreza durante la autocracia y el periodo de industrialización.

El trabajo demuestra cómo los inmigrantes que se asentaron en la periferia madrileña en los años cincuenta, a pesar de los múltiples obstáculos y adversidades, tuvieron agencia en el logro de su meta: tener acceso a una vivienda adecuada y materializar su derecho a la ciudad. Al lograr esto, aportaron a la construcción de una ciudad moderna generando un proceso que favoreció el fortalecimiento de ciudadanías activas partícipes en los debates sobre cómo construir una ciudad equitativa, sostenible e incluyente.

Inicialmente los inmigrantes lograron acceder a una vivienda precaria incorporando elementos ambientales del lugar, como el suelo y el agua, para satisfacer sus necesidades básicas, al tiempo que establecieron acuerdos particulares con actores institucionales e individuales, con el fin de mejorar las condiciones físicas de la vivienda y del asentamiento; sin embargo, todo esto tambaleó con la intervención urbanística prevista en los planes parciales propuestos por la Administración en 1963 y 1971 que consistía en expropiar el suelo pagando indemnizaciones precarias a los habitantes de este territorio. Este conflicto sobre el uso y ocupación del suelo fue abordado con un proceso de movilización vecinal organizada, contando con el apoyo de actores especializados que asesoraron a los vecinos para que reivindicaran su derecho a una “vivienda aquí y ahora”.

Las prácticas que permitieron la edificación de asentamientos informales, así como su transformación en barrios integrados, son el resultado de interacciones socio-ambientales y socio-institucionales que vincularon a los fundadores con otros actores de su entorno,

cambiando un patrón de urbanización informal por una proceso de planeación participativa que articuló la intervención social de estos lugares a la intervención urbanística, denominada aquí como intervención socio-urbanística, configurado una nueva institucionalidad y normatividad que ha estado vigente durante cuatro décadas.

Por otra parte, el realojamiento en viviendas públicas en la modalidad de alquiler subvencionado, es una solución dirigida a las familias gitanas que habitaban asentamientos informales, los que se derriban para tener suelo disponible sea para la construcción de infraestructura, promociones públicas y privadas de vivienda o resguardar suelo. El realojamiento fue adoptado como intervención pública con la construcción masiva de viviendas o la compra de estas viviendas en el mercado libre que se destinan al alquiler social de las familias que necesitan alojamiento, especialmente las de bajos ingresos. Estas viviendas también se empleaban para realojar a las familias que vivían en asentamientos informales que fueron desmantelados o demolidos por las autoridades locales.

Desde el punto de vista metodológico, el asumir la noción lugar-red y el ARS resultó ser una combinación interesante para captar información social cualitativa y realizar un análisis más formal de datos relacionales, permitiendo observar la composición heterogénea de las interacciones socio-ambientales y socio-institucionales que fueron soporte de los modelos de intervención socio-urbanística (remodelación de barrios y realojamiento) e intervención social (acompañamiento social).

Una limitación de este estudio fue la dificultad para localizar a las trabajadoras sociales que participaron en el Programa de Remodelación de Barrios, sea las que estuvieron vinculadas al movimiento vecinal que reivindicó una “vivienda aquí y ahora”, así como las que laboraron en las entidades responsables de la implementación de este programa. Asimismo, otra limitación del trabajo, es que no se contó con las narrativas de las familias habitantes de la Cañada Real, debido a que no se logró entrevistar a algunas de ellas quienes se encuentra a la expectativa de las decisiones que tomen las Administraciones municipales y la autonómica, respecto al tipo de intervención urbanística que se realizará en el territorio.

La perspectiva relacional en trabajo social, con la relación ‘la persona y su entorno’ fue clave para asumir la relación de los inmigrantes con los elementos ecológicos, suelo y

agua, del lugar que fueron la base para su asentamiento en la periferia urbana. Además, al asumir la noción *lugar-red* para explicar los procesos de fundación de estos asentamientos informales, permitió la identificación de los actores sociales partícipes en esa acción, además de precisar las formas de poder individual y colectivo que ejercieron en ese espacio-tiempo en el que realizaron diversas acciones para el logro de sus objetivos.

La propuesta teórica de Castel (2000) permitió reconocer que la intervención de los trabajadores sociales dirigidas a brindar asistencia a la población gitana en situación de pobreza y exclusión social que vivía en asentamientos informales se constituyó en una red de protección que les ayudó a ser reconocidos como ciudadanos y, a partir de ello, alcanzar su vinculación a las redes del bienestar y a una comunidad de vecinos con su alojamiento en un piso en altura subvencionado, superando la vulnerabilidad en la que se encontraban. Sin embargo, a pesar de estos logros, esta población se encuentra excluida del mercado de trabajo, por lo que tiene una alta dependencia de la renta mínima de inserción que, en muchas ocasiones, dados los recortes del gasto público social, no alcanza a cubrir a todas las familias gitanas que las necesitan.

Articulado a lo anterior, las categorías propuestas por Fraser fueron pertinentes para ilustrar las reivindicaciones para el logro de la justicia social: redistribución, reconocimiento y representación. A partir de estas, se realizó el contraste de los modelos de intervención de los asentamientos informales estudiados. Así se tiene que el Programa de Remodelación de Barrios propició políticas urbanísticas de abajo-arriba (*bottom-up*), para la garantía del derecho a la vivienda adecuada¹⁶⁰ y el derecho a la ciudad, proceso que tuvo un alto logro de justicia social; es decir, hubo una redistribución de plusvalías sobre el suelo con destino a los vecinos, fueron reconocidos como ciudadanos pleno de derechos y tuvieron representación en las instancias de toma de decisiones, a partir de su participación en la Asociaciones de Vecinos y en la FRAVM que desde entonces son consultadas en asuntos de planeación de la ciudad.

El PRB materializó el derecho a una vivienda digna y adecuada para 40.000 familias que vivían en infraviviendas y chabolas a finales de los años setenta en el municipio de Madrid, al promover las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y regular el uso del suelo de acuerdo al interés general impidiendo la especulación, sumado a que

¹⁶⁰ Cfr. CIDH (1991).

la comunidad participó en las plusvalías de esta actuación urbanística adelantada por los entes públicos.

Este Programa muestra la incursión del movimiento vecinal organizado como un nuevo actor social que aporta a la definición de la política urbanística de la ciudad. Es un proceso de intervención socio-urbanística del asentamiento, con el derribo y construcción de un nuevo barrio *in situ* planificado participativamente, garantizando el mantenimiento de los vínculos vecinales previos. En esta intervención se reconoce a los residentes el valor de la edificación como parte de pago del nuevo piso. Esta intervención, a diferencia de las intervenciones tradicionales, no se realiza para liberar suelo, sino para reconocer el derecho a la vivienda y a la ciudad a las familias que históricamente habían estado excluidas de los beneficios sociales. El PRB mejoró las características urbanísticas y arquitectónicas del sector al enlazar el nuevo barrio a la trama urbana y, a la vez, mantener las relaciones vecinales y comunitarias previas. En esta actuación, la intervención social estuvo encaminada a la vinculación de las familias a los servicios básicos.

Por su parte, en los programas de realojamiento se garantizó el derecho a la vivienda adecuada a minorías étnicas de bajos ingresos y su integración a las estructuras de bienestar. En este programa se cumple con políticas públicas redistributivas, ya no con la participación de las plusvalías sobre el suelo sino con el otorgamiento de viviendas de integración social subvencionadas y el reconocimiento formal de derechos, aunque con limitaciones. Aún queda pendiente el logro de una mayor representación de esta población en las instancias de toma de decisiones relacionadas con el realojamiento e incentivar la participación de la población gitana en la vida cívica.

En los discursos y las prácticas de los actores institucionales, entre ellos los trabajadores sociales, sobre los procesos de realojamiento de la población gitana se evidenció que con esta intervención no sólo se buscaban la reivindicación del derecho a una vivienda digna para esta población, sino que se atendía lo que se denominó *el problema gitano*, en el contexto de la transición democrática española, la modernización urbanística de Madrid en los años ochenta y noventa del siglo XX y su ingreso a la Comunidad Económica Europea en 1985.

Los núcleos chabolistas de población gitana fueron vistos por las autoridades locales y autonómicas como un obstáculo a la construcción de Madrid como ciudad moderna española, por eso los programas de realojamiento, sean desde el IRIS o desde el Consorcio, se centraron en aspectos como el cambio de hábitos, la adquisición de habilidades, la formación para el trabajo, la educación, el mejoramiento de las relaciones vecinales, entre otros. Todo esto con el fin de superar la brecha entre la ciudad tradicional y la moderna.

En el modelo de intervención social en la Cañada Real, se ha favorecido el acceso limitado a servicios esenciales a partir del concurso de diversos actores y organizaciones (voluntariado, asociaciones, cooperativas sociales y fundaciones, en ese contexto el Estado de Bienestar parece desvanecerse y emerge el *Welfare Mix*. Es así como la satisfacción de las necesidades sociales por parte de estas organizaciones han ido estableciendo un patrón de neofilantropía y, en algunos casos, la vuelta a las acciones caritativas para la atención de la pobreza, dejando de lado el enfoque de derechos subjetivos para la cobertura universal de las necesidades sociales. El derecho a la vivienda adecuada está en disputa, debido a las controversias sobre el uso y ocupación del suelo. Cabe señalar que en la Cañada Real se encuentra población extranjera y española (gitanos y no gitanos) que habitan un territorio que fue de protección hasta el 2011¹⁶¹, año en que fue recalificado como suelo urbanizable quedando desafectado en toda su extensión y perdiendo su condición de vía pecuaria.

En este trabajo se apreció que debido a que un gran número de los asentados en la Cañada Real son población inmigrante internacional (de países miembros de la UE y de otros Estados) tiene obstáculos de acceso a ciertos servicios, teniendo en cuenta que no tienen el estatus de ciudadanos españoles. Esta situación abre un debate, como afirma Fraser (2008), acerca “del quién de la justicia”, cuando “está en sí mismo definido injustamente, en la medida que se excluye de toda consideración a afectados que no son ciudadanos”.

La intervención realizada en la Cañada Real no corresponde a un modelo de intervención socio-urbanística, sino a una intervención social, un proceso de acompañamiento social que busca que las familias en situación de exclusión puedan acceder a ciertos recursos

¹⁶¹ Según la Ley 2/2011, de 15 de marzo, de la Cañada Real Galiana.

institucionales relacionados con la salud, la educación y los servicios sociales. Llama la atención que en ese lugar se empleó una intervención dura, que implicó una intervención judicial con demolición de viviendas y desalojo forzoso, durante el periodo comprendido entre 2007 y 2013, práctica que cesó a partir de la acción de una institución supraestatal, el Tribunal de Estrasburgo (Amnistía Internacional, 2013). Se señala que la intervención de este lugar-red se encuentra en un impase, porque aún persiste el conflicto sobre el uso y ocupación del suelo, aunque a partir del cambio de la calificación del suelo se ha incrementado la intervención gubernamental en el territorio.

Las tensiones que han surgido en torno a estas intervenciones de los asentamientos informales, se encuentran en que tanto la población obrera del PRB de Mesetas de Orcasitas como la población gitana de los programas de realojamiento encuentran dificultades para acceder al empleo, por lo que se presenta una situación de vulnerabilidad en ese sentido. Otra tensión está en que estas intervenciones determinan quiénes tienen derecho a ser realojados y quiénes quedan por fuera, según los baremos que se establezcan. Los que no tienen derecho al realojo terminan formando parte de los asentamientos informales contemporáneos, tales como la Cañada Real y otros núcleos chabolistas en Madrid.

Por lo anterior, un tema potencial para continuar el estudio de la intervención de los asentamientos informales en el contexto madrileño sería conocer la trayectoria socio-residencial de las familias que quedan fuera de los programas de realojamiento porque no cumplen con los requisitos necesarios para acceder a una vivienda de integración social, por ejemplo cuando se trata de familias inmigrantes internacionales no comunitarias. Este conocimiento resulta valioso para repensar nuevas formas de intervención de estos asentamientos precarios en el contexto de la globalización y la sociedad postindustrial, con el fin de buscar soluciones de alojamiento e integración social respetuosas de los derechos humanos de los residentes de estos lugares.

Los aportes del trabajo social a la construcción de estos modelos han sido importante. Por un lado está la agencia que tuvo el movimiento de asistentes sociales a finales de los años setenta al propiciar el cambio de enfoque en la atención de la pobreza en el texto de la Constitución de 1978 pasado del concepto de beneficencia al de asistencia social y, a partir de ello, instituir el sistema público de servicios sociales en los años ochenta, que fue clave en la definición de los asentamientos precarios como problema social y no como un problema meramente jurídico, de ilegalidad. Además de esto ha sido importante la

reivindicación de los derechos de la población gitana para que fueran reconocidos como ciudadanos españoles en igualdad de condiciones que la población no gitana, de este modo garantizar sus derechos civiles, políticos y sociales. El modelo de intervención socio-urbanística no podría haberse constituido sin contar con el respaldo del cuarto pilar del estado de bienestar español, es decir el sistema público de servicios sociales.

Además de lo anterior, la participación de trabajadoras sociales en la creación de entidades relacionadas con la vivienda social y con la atención del chabolismo ha favorecido la acumulación de un saber especializado sobre cómo abordar un fenómeno complejo como son los asentamientos informales que encarnan la pobreza y la desigualdad social, proponiendo soluciones que incluyeron la vinculación de las familias a los sistemas públicos: sanitario, educativo, de servicios sociales y de transferencia de rentas.

Sin embargo, estos modelos de intervención socio-urbanística que han operado durante un cierto tiempo proporcionando soluciones a la necesidad sociales de los ciudadanos españoles que vivían en asentamientos informales, no dan respuesta a la manifestación contemporánea del fenómeno, debido a la alta presencia de población inmigrante internacional que se asentado en la periferia madrileña, así como los nacionales que no comparten la propuesta de realojamiento en pisos en altura o que no logran cumplir con los compromisos de integración social. Esta situación amerita que se realicen mayores esfuerzos desde las instituciones de vivienda y la academia, para aportar elementos que permitan explicar y comprender el fenómeno, a la vez que se plantean soluciones innovadoras desde un punto de vista social y urbanístico.

Por otra parte, en la medida en que se fueron desmantelando los núcleos chabolistas y realojando a las familias gitanas que los habitaban, se ha dado un cambio en la formas de intervención social. En la actualidad, se da gran importancia a los procesos de seguimiento social a las familias realojadas en vivienda pública, con el fin de disminuir los conflictos vecinales y garantizar que estas familias cumplan con los compromisos de integración social pactados en los contratos de alquiler, sin embargo, existen tensiones sobre los principios, enfoques y métodos que se emplean en esta labor, dado que esta actividad ha sido externalizada.

Las intervenciones del Trabajo Social en el campo de la vivienda de integración social ha recibido algunas críticas relacionadas con la pérdida del trabajo grupal y comunitario que

caracterizó lo realizado en los años del Consorcio y del Iris, llevando a que palatinamente se haya afianzado un modelo de intervención profesional más individualizado, de gestión de casos, a partir del seguimiento a las familias realojadas. Además, este seguimiento, que tradicionalmente había sido realizado por asistentes y trabajadores sociales de las entidades públicas de vivienda social y de realojamiento, se ha ido delegando en otros actores que forman parte de fundaciones, ONG y empresas, dado los procesos de externalización de este tipo de servicios.

Resulta de interés estudiar en mayor profundidad las razones que han llevado a este cambio. Este estudio parece dar algunas pistas sobre las transformaciones institucionales acontecidas en los últimos años, con la reingeniería institucional, práctica que se concreta en los ajustes dados en la composición de las plantillas de personal y los cambios de funciones en los equipos de intervención, dando cada vez mayor peso a la parte jurídica en la atención del fenómeno.

La atención de las necesidades sociales de la población inmigrante internacional, así como de las familias gitanas nativas que viven en los asentamientos informales de Madrid requiere que las entidades de vivienda y de integración social asuman el reto de repensar propuestas de intervención que integren las demandas de redistribución, reconocimiento y representación de esta población en el contexto de un mundo globalizado y multicultural. Este reto amerita un debate público, con amplia participación de los interesados en estos asuntos, que este a tono con los logros alcanzados en la construcción de una ciudad moderna, cosmopolita, sostenible y respetuosa de los derechos humanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abdelrahim, J. (23 de julio de 2010). 20 años de retrasos urbanísticos en la UVA de Hortaleza. *El País*, p.
https://elpais.com/diario/2010/07/23/madrid/1279884255_850215.html.
- Accem, Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid, Fundación Secretariado Gitano, La Caixa (2016). Monografía comunitaria: Infancia, Familia y Convivencia en la Cañada Real. Madrid: Los autores. Disponible en:
<https://www.gitanos.org/upload/31/33/Monografia-2016-imprimible.pdf>
- Addams, J. (1892/2013). El valor objetivo de un centro social (Olea, A. Trad.). En J. Addams, A. Lima, & C. Verde, *Hull House. El valor de un centro social* (pp. 61-74). Madrid: Paraninfo y Consejo General de Trabajo Social. (Trabajo original publicado en 1892).
- Addams, J., Sinclair, A., Kelley, F., Stevens, A., Eaton, I., & Zeublin, C. (1895). *Hull House maps and papers*. New York: T.Y. Crowell.
- Agbola, T., & Jinadu, A. (1997). Forced eviction and forced relocation in Nigeria: the experience of those evicted from Maroko in 1990. *Environment and Urbanization*, 9 (2), 271-288.
- Ajuntament de Barcelona. (1981). *Realojamiento de la Población Chabolista Gitana*. Barcelona: El Autor.
- Albístegui, A. A. (2003a). De la Ley de Casas Baratas de 1911 a la de 1921. En C. S. (Ed.), *Un Siglo de Vivienda Social. Tomo I* (pp. 54-57). Madrid: Ayuntamiento de Madrid, Ministerio de Fomento, Consejo Económico y Social.
- Albístegui, A. A. (2003b). La Conferencia Nacional de Edificación, 1923. En C. Sambricio, *Un siglo de vivienda social (1903-2003)* (p. 75-77). Madrid: Ayuntamiento de Madrid, Ministerio de Fomento; Consejo Económico y Social.
- Albístegui, A. A. (2003c). La vivienda y el estatuto municipal. En C. S. (ed.), *Un siglo de vivienda social (1903-2003)* (p. 78-80). Madrid: Ayuntamiento de Madrid, Ministerio de Fomento, Consejo Económico y Social.
- Alonso, J., Marín, A., y Blanco, M. (2012). *El chabolismo y la Infravivienda: "La exclusión residencial en la Comunidad de Madrid"*. Madrid: Facultad de Trabajo Social. Universidad Complutense de Madrid.

- Alonso, L.E. (1998). Análisis de textos y discursos. En: La mirada cualitativa en Sociología. Madrid: Fundamentos.
- Álvarez, M. (10 de Octubre de 2017). El plan de la Cañada Real fuerza el éxodo de los clanes de la droga. *ABC*. http://www.abc.es/espana/madrid/abci-plan-canada-real-fuerza-exodo-clanes-droga-201709100059_noticia.html.
- Álvarez, N. (2017). Formulación y tratamiento de un «problema social»: En torno a los desalojos forzosos en la Cañada Real (Madrid). *Revista de Antropología Iberoamericana*, 12 (2), 215 - 239.
- Álvarez-Uria, F., & Parra, P. (2014). The Bitter Cry: materiales para una genealogía de la identidad profesional de las pioneras del Trabajo Social en Inglaterra y los Estados Unidos. *Cuadernos de Trabajo Social*, 27-1, 93-102.
- Amnesty International. (2009). *Kenya the Unseen Majority: Nairobi's Two Million Slum-Dwellers*. London: Amnesty International.
- Amnesty International. (27 de Abril de 2016). Obtenido de Brazil: Surge in killings by police sparks fear in favelas ahead of Rio Olympics: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/brazil-surge-in-killings-by-police-sparks-fear-in-favelas-ahead-of-rio-olympics/>
- Amnistia Internacional. (6 de Febrero de 2013a). *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos insta al Gobierno español a suspender el desalojo de una vivienda familiar en la Cañada Real*. Obtenido de Amnistia Internacional: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/el-tribunal-europeo-de-derechos-humanos-insta-al-gobierno-espanol-a-suspender-el-desalojo-de-una-vi/>
- Amnistía Internacional. (26 de Febrero de 2013b). *Se desmantela el poblado de Puerta de Hierro en Madrid*. Recuperado el 25 de Mayo de 2018, de Amnistía Internacional: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/se-desmantela-el-poblado-de-puerta-de-hierro-en-madrid/>
- Amorocho, A. (2008). Interacciones entre la inmigración, la construcción de territorios y los desastres naturales: El caso de la inundación del río de Oro en Girón, Santander. (Tesis de Maestría, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Amorocho, A. (2010). La construcción de asentamientos humanos precarios en zonas de inundación y la conservación de cauces de río. *Prospectiva*, 15, 295-328. Disponible en: <http://revistapropectiva.uni-valle.edu.co/index.php/prospectiva/article/view/1113/1232>

- Amorocho, A. (2012). Redes de inmigración, asentamientos informales y zonas de riesgo de inundación: el caso del Río de Oro en Santander (Colombia). *Territorios* 26, 13-33.
- Amorocho, A., y Corchado, A. (2016). La intervención social en los procesos de realojamiento de las familias habitantes de los núcleos chabolistas en Madrid (1986-1998). En D. Carbonero, E. Raya, N. Caparros, & C. Gimeno, *Respuestas transdisciplinares en una sociedad global. Aportaciones desde el Trabajo Social* (pp. 1-17). Logroño: Universidad de la Rioja.
- Amorocho, A. (2017). La intervención del trabajo social en un asentamiento informal en Madrid: El caso de la Cañada Real. *VI Congreso Red Española de Políticas Sociales. Pactar el Futuro. Debates para un nuevo consenso en torno al bienestar* (pp. 445-455). Sevilla: Universidad Pablo de Olavide e Ispa net.
- Amorocho, A. (2017). La pobreza y la exclusión social en Madrid (1998-2010). Una mirada retrospectiva sobre la intervención de Trabajo Social en los núcleos chabolistas. En A. I. Fernández, E. Pastor y C. Verde (Coord.), *Comunidades sostenibles: dilemas y retos desde el trabajo social. 1ª ed.*, (pp. Capítulo 12. Trabajo social, políticas sociales y movimientos ciudadanos). Thomson Reuters Aranzadi.
- Amorocho, A y Palacio, D. (2018). El Trabajo Social relacional: una perspectiva para rastrear la configuración socio-ambiental del riesgo de inundación en los asentamientos precarios. *Cuadernos de Trabajo Social*, 31 (2), 467-478.
- Anastasi, E., Ekanem, E., Hill, O., Oluwakemi, A. A., Abayomi, O., & Bernasconi, A. (2017). Unmasking inequalities: Sub-national maternal and child mortality data from two urban slums in Lagos, Nigeria tells the story. *PLoS ONE*, 12(5), <https://doi.org/10.1371/journal>.
- Área de Gobierno, de Urbanismo y de Vivienda (2013a). *Revisión del Plan General. Informe de sostenibilidad ambiental. Tomo I*. Obtenido de http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoyVivienda/Urbanismo/PGOUM/Publicaciones/DocTexto/AV_ISA_I.pdf
- Área de Gobierno, de Urbanismo y Vivienda (2013b). *Revisión Plan General. Memoria Tomo II. información Urbanística. Diagnóstico de la Ciudad Vol. 1*. Madrid: El Autor.
- Arenal, C. (2015/1861). *La beneficencia, la filantropía y la caridad*. Madrid: Ediciones Cinca.
- Asociación Civil por la Justicia y la Igualdad. (20 de 03 de 2015). *La CIDH analizará esta tarde el caso de la villa Rodrigo Bueno*. Obtenido de <http://acij.org.ar/la-cidh-analizara-esta-tarde-el-caso-de-la-villa-rodrigo-bueno/>

- Asociación de Vecinos de Orcasitas. (1997). *Del barro al Barrio. La Meseta de Orcasitas (Escribe Tomás Martín Arnoriaga)*. Madrid: Laxes.
- Asociación de Vecinos El Pozo. (1986). *Llamarse barrio: El Pozo del Tío Raimundo*. Madrid: El Autor.
- Asociación El Fanal (8 de Febrero de 2018). *Los jóvenes de la Cañada Real reclaman una ruta escolar pública para continuar sus estudios*. Obtenido de Asociación El Fanal. Desarrollo e Integración de Colectivos:
<http://asociacionelfanal.org/los-jovenes-la-canada-real-reclaman-una-ruta-escolar-publica-continuar-estudios/>
- Atkinson, R., & Davoudi, S. (2000). The Concept of Social Exclusion European Union: Context, Development and Possibilities. *Journal of Common Market Studies*, 38 (3), 427–48.
- Awasth, S., Peto, R., Pande, V., Fletcher, R., Read, S., & Bundy, D. (2008). Effects of Deworming on Malnourished Preschool Children in India: An Open-Labelled, Cluster-Randomized Trial. *PLoS Negl Trop Dis* 2(4), 223.
- Ayuntamiento de Madrid; Ayuntamiento de Coslada; Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid; comunidad de Madrid. (2017). *Pacto Regional por la Cañada Real Galiana*. Madrid: El Autor.
- Bailey, N., Gent, W. P., & Musterd, S. (2017). Remaking Urban Segregation: Processes of Income Sorting and Neighbourhood Change. *Population, Space and Place*, 23 (3).
- Bajón, F. (1962). Demografía madrileña de hoy. El impacto de la industrialización. *Revista Internacional de Demografía*, 20-77.
- Banda, T. (2009). El nacimiento de una nueva profesión: el Trabajo Social. En T. F. (coord.), *Fundamentos del Trabajo Social* (p. 15-108). Madrid: Alianza Editorial.
- Barenboim, C. A. (2012). Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la ciudad de Rosario. *riURB Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 37, 31- 41.
- Barranco-Expósito, C., Delgado-Toledo, M. C., Melin-Marchal, C., y Quintana-Martín, R. (2010). Trabajo Social en Vivienda: Investigación sobre calidad de vida percibida. *Portularia*, 10 (2), 101-112.
- Barroso, J. (23 de Abril de 2008). 300 agentes toman la Cañada Real para asegurar el derribo de cuatro casas. *El País*,
https://elpais.com/diario/2008/04/23/madrid/1208949856_850215.html.
- Baudin, G., & Genestier, P. (2006). Faut-il vraiment démolir les grands ensembles? *Espaces et sociétés*, 124-125 (1), 207-222 Doi:10.3917/esp.124.0207

- Béland, D., Blomqvist, P., Andersen, J. G., Palme, J., & Waddan, A. (2014). The Universal Decline of Universality? Social Policy Change in Canada, Denmark, Sweden and the UK. *Social Policy & Administration*, 48 (67), 739–756.
- Bellotti, E. (2014). *Qualitative networks: Mixed methods in sociological research*. London: Routledge. .
- Bettanin, C. (2010). Políticas urbanas autoritarias: testimonios y prácticas de memoria colectiva acerca del pasado reciente en conjuntos urbanos de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires. *Cuadernos de Trabajo Social*, 23, 103-123.
- Bevan, C., & Cowan, D. (2016). Uses of Macro Social Theory: A Social Housing Case Study. *Modern Law Review*, 79 (1) , 76-101. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12167>.
- Blanc-Chaléard, M.-C. (2012). Ciudades e inmigración en la Francia de los Treinta Gloriosos: La cuestión de las chabolas (1945-1975). *Historia, Trabajo y Sociedad*, 3, 61-79.
- Bloom, N. D. (2012). America's Alternative High-Rise Public Housing. *Journal of the American Planning Association*, 78 (4), 418-431.
- Bonal, X. (2003). Una evaluación de la equidad del sistema educativo español. *Revista de Educación*,. 330, 59-82.
- Borasteros, D. (2 de Abril de 2009). El principio del fin del Cañaveral. *El País*.
Obtenido de
https://elpais.com/diario/2009/04/02/madrid/1238671455_850215.html.
- Borgatti, S., Everett, M., & Freeman, L. (2002). *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard Analytic Technologies.
- Bowie, S. (2004). Privatized Management in Urban Public Housing: A Comparative Analysis of Social Service Availability, Utilization, and Satisfaction. *Social Work* 49 (4), 562-571.
- Boyer, G. (8 de Mayo de 2002). "English Poor Laws". Recuperado el 14 de Febrero de 2018, de EH.Net Encyclopedia. Edited by Robert Whaples:
<https://web.archive.org/web/20090227025150/http://eh.net/encyclopedia/article/boyer.poor.laws.england>
- Brakarz, J., Greene, M., & Rojas, E. (2002). *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington, D.C.: BID.
- Byrnes, M. (2013). Liberating the Land or absorbing a community. Managing North African Migration and the Bidonvilles in Paris's Banlieues. *French Politics, Culture & Society*, 31 (3), Doi:10.3167/fpcs.2013.310301.
- Cáceres, R. (2008). Notas sobre la calidad de la vivienda pública. Milenio.

- Cain, A. (2007). Housing microfinance in post-conflict Angola. Overcoming socioeconomic exclusion through land tenure and access to credit. *Environment & Urbanization* 19 (2), 361–390. Doi: 10.1177/0956247807082819 .
- Callon, M., Law, J., & Rip, A. (1986). *Mapping the dynamic of science and technology : sociology of science in the Real World* . Macmillan Press: London.
- Calvo, L. (1995). *El discurso urbanístico de los años ochenta. Análisis político e ideológico de los paradigmas hegemónicos en el urbanismo español y sus condiciones de aparición (Tesis doctoral)*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Cano, M. (10 de Junio de 2018). La realidad menos conocida de los habitantes de la Cañada Real. *Madridiario*. Obtenido de <https://www.madridiario.es/457084/realidad-menos-conocida-habitantes-canada-real>.
- Cantillo, R. M. (2014). “Más que cuatro paredes: la intervención de Trabajo Social en los programas de vivienda en Cartagena”. *Trabajo Social*, 16, 237-251.
- Capel, H. (1967). Los estudios acerca de las migraciones. *Revista de Geografía*, 1, 77-101.
- Casanova, C. (2008). La vivienda de realojo. De las políticas públicas urbanas a la lucha contra la exclusión social. En C. S. (Coed.), *100 Años de historia de la intervención pública en la vivienda y la ciudad* (pp. 196-2013). Madrid: Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Argentina: Paidós.
- Castel, R. (2000). Encuadre de la exclusión. En S. Karzs, *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices* (pp. 55-86). Barcelona: Gedisa.
- Castells, M. (1986). *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M. y Hall, P. (2001). *Tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castilla, A. (23 de Febrero de 1983). Las primeras viviendas de la remodelación del barrio de Palomeras serán entregadas a finales de marzo. *El País*, Obtenido de https://elpais.com/diario/1983/02/23/madrid/414851061_850215.html.
- Castro, G. M., & Chávez, J. d. (2010). *Modelos de intervención: teoría y método en trabajo social*. México: Universidad Autónoma de México.

- Cemlyn, S. (2008). Human Rights and Gypsies and Travellers: An Exploration of the Application of a Human Rights Perspective to Social Work with a Minority Community in Britain. *British Journal of Social Work*, 38, 153–173.
- Chueca, F. (2009). *Breve historia del urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- CIDH. (23 de Enero de 1991). *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Obtenido de Observación General N.4: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm4s.htm>
- CIDUR. (1976). *Vallecas: Las razones de una lucha popular*. Madrid : Mañana Editorial.
- Ciudades para un Futuro más Sostenible (2014). Obtenido de Investigación aplicada y participativa para la promoción de la convivencia intercultural en barrios (España): <http://habitat.aq.upm.es/dubai/14/bp-03.html>
- Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Santiago de Chile: Cepal.
- Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- Cohen, C., Mulroy, E., Tull, T., White, K., & Crowley, S. (2004). Housing plus Service supportin vulnerables families in permanent housing. *Child Welfare*, 83 (5), 509-528.
- Colding, J., & Barthel, S. (2017). An urban ecology critique on the “Smart City” model. *Journal of Cleaner Production*, 164 (15), 95-101. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.06.191>.
- Comisión Europea. (1998). *Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible en la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comunidad Autónoma de Madrid (1984). *Plan Cuatrienal de Vivienda 1984-1987. Programa de Promoción de Viviendas e inversiones Necesarias*. Madrid: Comunidad Autónoma de Madrid.
- Comunidad de Madrid (1988). *Acuerdo de 29 de Junio de 1988*. Madrid: Consejería de Presidencia.
- Comunidad de Madrid (27 de octubre de 1998). *Ley 16/1998, de 27 de octubre, de Creación del Instituto de Realojamiento e Integración Social*. BOE Número 56 del 6 de marzo de 1999, pp. 9073 a 9078. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-5470-consolidado.pdf>
- Comunidad de Madrid. (27 de Diciembre de 2001). *Ley 15/2001 de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid*. BOCM número 310 de

- 31 de diciembre de 2001; BOE número 55 del 5 de marzo de 2002.
http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ma-115-2001.t3.html.
- Comunidad de Madrid. (2 de Julio de 2003). *Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad*. BOE, Número 157, de 2 de julio de 2003:
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-13185-consolidado.pdf>
- Comunidad de Madrid. (15 de marzo de 2011). *Ley 2/2011, de 15 de marzo, de la Cañada Real Galiana*. BOE, Número 158, de 4 de julio de 2011. Obtenido de
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-11429-consolidado.pdf>
- Comunidad de Madrid; Open Society; IRIS. (2014). *Modelo de Intervención. Instituto de Realojamiento e Intregración Social*. Madrid: Los Autores.
- Comunidad de Madrid (29 de diciembre de 2015). *Decreto 243/2015, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real Galiana*. BOCM, número 310. Obtenido de
https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2015/12/30/BOCM-20151230-3.PDF
- Comunidad de Madrid. (29 de Diciembre de 2015). *Decreto 244/2015, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la organización, estructura y régimen de funcionamiento de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid*. Obtenido de
http://www.madrid.org/wleg_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf?opcion=VerHtml&nmnorma=9102&cdestado=P#no-back-button
- Conde, F. (2009). *Análisis sociológico del sistema de discursos*. Madrid: CIS-Colección Cuadernos Metodológicos nº 43.
- Consejo de Gobierno . (2015). Decreto 243/2015, de 29 de diciembre, por el que se crea el Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real Galiana. BOCAM de 30 de diciembre de 2015).
- Consejo General de Trabajo Social. (2018). *Servicios Sociales*. Obtenido de Consejo General de Trabajo Social: https://www.cgtrabajosocial.es/ejes_sss_inicio
- Consortio de Población Marginada. (1995). *Memoria de Gestión 1995*. Madrid: Comunidad Autónoma de Madrid y Ayuntamiento de Madrid.
- Consortio de Población Marginada (1997). *Memoria de Gestión 1997*. Madrid: El Autor.
- Consortio para el Realojamiento de la Población Marginada (1992). *Memoria de Gestión*. Madrid: s.n.

- Consortio para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid (1988). *Informe de Gestión 1986-1988*. Madrid: El autor.
- Consortio Población Marginada (1991). *Informe de Gestión Julio 1989- Mayo 1991*. Madrid: Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Madrid.
- Consortio Población Marginada (1991). *Informe de Gestión. Junio 1989 - Mayo 1991*. Madrid: El Autor.
- Consortio para el Realojamiento de la Población Marginada (1989b). *Memoria 1989. Unidades de Trabajo Social*. Madrid: El Autor.
- Consortio para el Realojamiento de la Población Marginada Madrileña (1989a). *Resumen de Actuaciones (1986 a junio de 1989)*. Madrid: El Autor.
- Consortio para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid. (1986). *Programa de Actuación a corto y mediano plazo*. Madrid: s.n.
- Constitución Española. (1978). *BOE. núm. 311, de 29 de diciembre de 1978*. Madrid: BOE.
- Coplaco (1975). *Estructura Industrial. Análisis de problemas y oportunidades. Documentos monográficos 8*. Madrid: El Autor.
- Corporación Colegio de Villa de Leyva; CEHAP; CITCE. (1996). *Estado, ciudad y vivienda. Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918 - 1990*. Santafé de Bogotá: Inurbe-Ministerio de Desarrollo.
- Cortés, J. A. (2003). El Racionalismo Arquitectónico. En C. Sambricio. (ed.), *Un siglo de vivienda social (1903-2003)* (pp. 162-164). Madrid: Ayuntamiento de Madrid, Ministerio de Fomento, Consejo Económico y Social.
- Cortés, L. (1995). *La cuestión residencial. Bases para una sociología del habitar*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- Cortés, L.; Adames, G.; Lebrusan, I. y Morenos, M. (2011) *Informe Social de la Cañada Real Galiana. Programa de Intervención*. Madrid: Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo. (Mimeo).
- Cortés, L.; Morenos, M. y Andújar, A. (2013). *Vulnerabilidad social y residencial en la Cañada Real del Municipio de Madrid*. XI Congreso Español de Sociología (10 al 12 de julio de 2013). Madrid, Universidad Complutense de Madrid. Obtenido de <http://fes-sociologia.com/files/congress/11/papers/802.pdf>
- Cortés, L., Alonso, F. A., Martínez, C., y Navarrete, J. (2008). Lecciones y enseñanzas de la intervención pública sobre la exclusión residencial. *Trabajo Social Hoy*, 27-39 Obtenido de: <http://www.comtrabajosocial.com/documentos.asp?id=1145>.

- Cortés, L., Fernández, C., & Plaza, P. (2001). Vivienda y Exclusión Residencial. En M. Aguilar, & M. L. (coord.), *Investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid* (pp. 285-405). Madrid: Comunidad de Madrid.
- Cuadrada, C. (2015). Marginalidad y Otreidad en Cataluña (Siglos XIV-XVI). *En la España Medieval*, 38, 57-97.
- Czarnecki, L. (2013). La concepción de la pobreza en el modelo neoliberal. ¿Cómo entender la lucha contra la pobreza en México? *Frontera Norte*, 25 (49), 179-191.
- Czischke, D. (2008). Vivienda y política de vivienda en Europa. En: C. Bellet; J. Ganau y J. M. Llop (eds.), *Vivienda y sociedad: nuevas demandas, nuevos instrumentos*, Lleida: Milenio.
- Davis, M. (2004). Planeta de Ciudades-Miseria. Involución urbana y proletariado informal. *NLR*, 26, 5-34.
- Davis, M. (2007). *Planeta de ciudades miseria* (Trad. José María Amoroto). Madrid: Ediciones Akal.
- Defensor del Pueblo Andaluz. (2005). *Chabolismo en Andalucía*. Sevilla: El autor.
- De La Fuente Robles, Y., y Sotomayor Morales, E. (2009). El Trabajo Social en España. En T. Fernández (coord.), *Fundamentos del Trabajo Social* (p. 109-131). Madrid: Alianza Editorial.
- De León, R. (2007). Los estudios de la pobreza urbana. *Palobra*, 8, 78-98.
- Delgado, O. (2003). *Debates sobre el espacio en la geografía contemporánea*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- De San Antonio, C. (2003). Las colonias de casas baratas. En C. Sambricio (ed.), *Un siglo de vivienda social (1903-2003)* (p. 69-71). Madrid: Ayuntamiento de Madrid, Ministerio de Fomento, Consejo Económico y Social.
- De Soto, H. (2000). *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo* (Trad. Mirko Lauer y Jessica Mc Lauchlan. Barcelona: Península.
- De Souza Pereira, L. A. (2011). As recentes políticas públicas nas favelas cariocas: mais do mesmo? *Revista Geográfica de América Central*, 2 (47E). Obtenido de <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2573>
- De Terán, F. (1976). Notas para la historia del planeamiento de Madrid: De los orígenes a la Ley Especial de 1946. *Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana*, 2, 9-26.

- Dijk, T. V (1996). *Análisis del discurso ideológico* (Alvarado, R. Trad.). México: UNAM. Disponible en:
<http://segundaslenguaseinmigracion.com/L2ycomptext/Anlisisideolgico.pdf>
- Drew, P., y Sorjonen, M. (2005). Diálogo institucional. Trad. José Angel Alvarez. En T. van Dijk, *El discurso como interacción social. Estudios sobre el discurso II. Una introducción multidisciplinaria* (pp. 141-178). Barcelona: Gedisa.
- Dupont, V., & Ramanathan, U. (2008). The Courts and the Squatter Settlements in Delhi –. En I. Baud / Joop de Wit (eds), *New Forms of Urban Governance in India. Shifts, Models, Networks, and Contestations* (pp. 312-343). New Delhi: Sage.
- Dupont, V. (2011). The Dream of Delhi as a Global City. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35 (3), 533–54.
- Durand-Lasserve, A., & Clerc, V. (1996). *Regularization and integration of irregular settlements: lessons from experience*. Nairobi: UNDP, UN-Habitat, World Bank, Urban Management Program (UMP).
- Echaves, A., & Martínez, A. (2014). Sistemas de provisión residencial y procesos de desigualdad en el acceso a la vivienda: el auge y la crisis inmobiliaria. *XI Congreso Español de Sociología*. Madrid: Federación Española de Sociología.
- Ecologistas en acción. (12 de Diciembre de 2016). *Vecinos y ecologistas celebran con cautela la clasificación de la Cañada Real de Madrid*. Obtenido de Ecologistas en acción: <https://www.ecologistasenaccion.org/?p=33334>
- Eliazaga, J. (1970). *Migración a las áreas metropolitanas de América Latina*. Santiago de Chile: Celade.
- El Mundo (23 de Enero de 2015). Madrid elaborará un censo de escolares de la Cañada Real para evitar el absentismo. *El Mundo*, p.
<http://www.elmundo.es/madrid/2015/01/23/54c234cb268e3ee22a8b4579.html>.
- El País (9 de Diciembre de 2014). Informe de Save the Children. En el Gallinero hay 298 niños que malviven como en Nigeria o Etiopía. Obtenido de https://elpais.com/ccaa/2014/12/09/madrid/1418155086_288227.html
- Empresa Municipal de Vivienda y Suelo (2012). *Memoria del ejercicio anual terminado el 31 de diciembre de 2012*. Obtenido de Portal de Transparencia: <https://www.emvs.es/Transparencia/GestionEF/Documents/CuentasAnuales/Cuentas%20anuales%20e%20informe%20de%20gesti%C3%B3n%202012.pdf>
- Encabo, P. (1992). *Proyecto Integración del Colectivo Gitano (Trabajo de grado)*. Madrid: UCM.
- Engberg, L. (2000). *Social Housing in Denmark*. Denmark: Roskilde University.

- Engel, B. (2006). Public space in the Blue Cities in Russia. *Progress in Planning*, 66, 147–239.
- Engels, F. (2006/1887). *Contribución al problema de la vivienda*. Madrid: Fundación Federico Engels.
- Escalada, M., Fernández, S., y Fuente, P. (2004). *Acción, estructura y sentido en la investigación diagnóstica*. Buenos Aires: Espacio.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar* (Trad. Begoña Arregui). Valencia: Edicions Alfons el Magnanim-IVEI.
- Esteban, A. (1999). La vivienda social española en la década de los 50: Un paseo por los poblados dirigidos de Madrid. *Cuadernos de Notas* 7, 55-80.
- Esteban, A. (s.f.). *04 Historia Poblados Dirigidos de Madrid*. Madrid.
- Europa press (17 de Mayo de 2017). Comunidad, ayuntamientos, Gobierno central y partidos firman el Pacto Regional por la Cañada con la abstención vecinal. <http://www.europapress.es/madrid/noticia-comunidad-ayuntamientos-gobierno-central-partidos-firman-pacto-regional-canada-abstencion-vecinal-20170517125433.html>.
- Everett, M. (2001). Evictions and human rights: land disputes in Bogota, Colombia. *Habitat International* 25, 453-471.
- Fariña, J. (2003a). Los poblados mínimos de absorción y dirigidos. En C. Sambricio (ed.), *Un Siglo de Vivienda Social (1903-2003). Tomo II* (pp. 62-64). Madrid: Ayuntamiento de Madrid, Ministerio de Fomento, Consejo Económico y Social.
- Fariña, J. (2003b). Las Unidades Vecinales de Absorción. En C. Sambricio (ed.), *Un Siglo de Vivienda Social (1903-2003). Tomo II*. (pp. 167-169). Madrid: Ayuntamiento de Madrid, Ministerio de Fomento, Consejo Económico y Social.
- Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid. (2002). El movimiento vecinal madrileño y la vivienda. Badalona: El Autor. *Convención Vecinal. La aportación vecinal a la acción pública*, pp. 1-21. Obtenido de https://aavvmadrid.org/wpfd_file/el-movimiento-vecinal-madrileno-y-la-vivienda-2005-09-16/.
- Felix, K., & Wong, F. (2015). Megacities: Pros and Cons. The Case for Megacities. *Parameters*, 45 (1), 19-32.
- Fitzpatrick, S. E., & Stephens, M. (1999). Homelessness, Need and Desert in the Allocation of Council Housing. *Housing Studies*, 14 (4), 413-431.
- Flick, U. (2012). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.

- Franchini, M. T. (1988). Una ciudad lineal espontánea: La Cañada Real de Merina. *Ciudad y Territorio* 75 (1), 131-141.
- Fraser, M., & Hawking, D. (1984). Social Network Analysis and Drug Misuse. *Social Service Review*, 58, 81-97.
- Fraser, N. (1996). *Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation*. Stanford University.
- Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia (Traducción de Antoni Martínez Riu)*. Barcelona: Herder.
- Freeman, L. (2004). *The development of social network analysis : a study in the sociology of science*. North Charleston, SC: BookSurge, LLC.
- Fundación Secretariado Gitano. (2012). *Guía de Intervención Social con Población Gitana desde la Perspectiva de Género*. Obtenido de https://www.gitanos.org/upload/80/53/Guia_Interv_Genero.pdf
- Galiana, L. (2003). La Comisaría para la ordenación urbana de Madrid y la política de suelo. En C. Sambricio (ed.), *Un siglo de vivienda social* (pp. 283-285). Madrid: Ayuntamiento de Madrid, Ministerio de Fomento, Consejo Económico y Social.
- Gallego, C. (2016). Urban Renewal Versus Rehabilitation - Case of Fuencarral Social Housing Estates in Madrid. *Procedia Engineering*, 161, 2109-2114. <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2016.08.687>.
- Galvis, E. (21 de Octubre de 2010). Entrevista con Esther Galvis Gómez. (M. H. Ramírez, & J. C. Gómez, Entrevistadores). En: *Trabajo Social*, 13, p. 201-204.
- Gamella, J. Gómez, A. y Pernas, B. (2007). *De la chabola al bloque de pisos: el programa Iris de la Comunidad de Madrid (1986-2006). Políticas públicas en vivienda y chabolismo*. Madrid: Instituto de Realojamiento e Integración Social.
- Gamella, J., Gómez, A., y Pérez, J. (2012). Los apellidos de los gitanos españoles en los censos de 1783-85. *Revista de Humanidades (en línea)*, 19 artículo 3.
- Garbellotto, L. (2013). Estudio comparativo de los procesos de formación y gestión de la política de vivienda social. (Madrid, España 1986 - Córdoba, Argentina 2001). *Cuaderno Urbano*, 14 (14), 91-118.
- Garcés, M. (2015). El movimiento de pobladores durante la Unidad Popular, 1970-1973. *Atenea Concepción*, 512, 33-47.
- García, B. (22 de Enero de 2013). La Cañada Real provoca un nuevo enfado entre Comunidad y Ayuntamiento. Obtenido de https://elpais.com/ccaa/2013/01/22/madrid/1358851400_919155.html.

- García, G. (1988). *Centro de Servicios Sociales. Conceptualización y desarrollo operativo*. Madrid: Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales- Siglo XXI.
- García, N. (2007). Asentamientos precarios:.. *IX Coloquio Internacional de Geocrítica . Los problemas del mundo actual soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Obtenido de. <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/norma.htm>.
- García, P. (1991). El patrimonio viario de la trashumancia española. *Convegno Internazionale "Il pastoralismo mediterraneo"* (pp. 135-152). Nuoro: Istituto Superiore Regionale Etnográfico della Sardegna.
- García, S. (2008). Inseguridad, poder y biografía en un contexto barrial. El caso de Carabanchel. *Gazeta de Antropología* 24 (1) , <http://hdl.handle.net/10481/7062>.
- Gentile, A., y Mayer, C. (2009). Transición a la vida adulta y políticas de juventud en España. En L. M. (ed.), *Reformas de las Políticas del Bienestar en España* (pp. 281-308). Madrid : Siglo XXI.
- Geremek, B. (Madrid). *La piedad y la horca. Historia de la miseria y de la caridad en Europa*. 1989: Alianza Editorial.
- Ghulam, R., Verma, K., Sharma, P., Razdan, M., & Razdan, R. (2016). Drug abuse in slum population. *Indian Journal of Psychiatry* 58 (1).
- Giddens, A. (2011). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. 2a. ed. Buenos Aires: Amorrortu.
- GIEMS. (1976). *Gitanos al encuentro de la ciudad: del chalaneo al peonaje*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo.
- Gilbert, A. (1981). Pirates and invaders: land acquisition in urban Colombia and Venezuela. *World Development*, 9.
- Gilbert, A. (1997). *La ciudad latinoamericana*. México: Siglo XXI.
- Gilbert, A. (2001). *La vivienda en América Latina*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social,.
- Gilbert, A. (2007). The Return of the Slum: Does Language Matter? *International Journal of Urban and Regional Research*, 31 (4), 697–713.
- Giorgi, A. D. (2006). *El gobierno de la excedencia. Postfordismo y control de la multitud*. Madrid: Traficante de Sueños.
- Giraldo, J., y Mesa, J. P. (2013). Reintegración sin desmovilización:.. *Colombia Internacional* 77,, 217-239.

- Gobierno de España. (2 de Abril de 1985). Ley 711985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régime Local. Madrid, Madrid, España: Boletín del Estado.
- Gobierno de España; Comunidad de Madrid; Ayuntamiento de Madrid; Ayuntamiento de Coslada; Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid . (2017). *Pacto Regional por la Cañada Real Galiana*. Madrid: Los Autores.
- Gobierno de España; Universidad Politécnica de Madrid. (2010). *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España 28079 – Madrid*. Madrid: Los Autores.
- González. (14 de Mayo de 2018). La Defensoría del Pueblo escuchó las quejas y demandas. Los miedos y reclamos de Ciudad Bolívar.
<https://colombia2020.elespectador.com/territorio/los-miedos-y-reclamos-de-ciudad-bolivar>.
- González, J. (1 de Marzo de 2011). *La Comunidad da dos años de plazo para ordenar el caos de la Cañada Real*. Obtenido de El País:
https://elpais.com/diario/2011/03/01/madrid/1298982254_850215.html
- Goossens, M., & Gómez, J. (2015). Experimentaciones en vivienda estatal. La obra del Instituto de Crédito Territorial en Bogotá, 1964 - 1973. *Revista Invi No. 84, 30*, 121-148.
- Grau-Solés, M., Íñiguez-Rueda, L., & Subirats, J. (2011). ¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional. *Athenea Digital, 11(1)*, 63-84
<http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneaDigital/article/view/827>.
- Gray, M., & Coates, J. (2012). Environmental ethics for social work: Social work's responsibility to the non-human world. *International Journal of Social Welfare, 21 (3)*, 239-247 DOI: 10.1111/j.1468-2397.2011.00852.x.
- Gruffydd, B. (2012). 'Bankable Slums': the global politics. *Third World Quarterly, 33 (5)*, 769–789 <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2012.679027>.
- Güendel, L. (2000.). La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía. Obtenido de <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/derechos-humanos-y-polc3adticas-pc3bablicas-guendel-1.pdf>
- Guentner, S., Lukes, S., Stanton, R., Vollmer, B., & Wilding, J. (2016). Bordering practices in the UK. *Critical Social Policy 36(3)*, 391–411.
- Harloe, M. (2001). Social Justice and the City: The New 'Liberal Formulation'. *International Journal of Urban and Regional Research, 25 (4)*, 889-897.
- Hanneman, R. (2001). *Introducción a los Métodos del Análisis de Redes Sociales*. California: Departamento de Sociología, Universidad de California.

- Harris, M. C. (2010). *Mumbai, India: la lucha de los movimientos de “pavement dwellers” en Mumbai, India*.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Hataya, N. (2010). *La ilusión de la participación comunitaria. Lucha y negociación en los barrios irregulares de Bogotá 1992-2003*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Healy, K. (2001). *Trabajo social: Perspectivas contemporáneas*. Madrid: Morata.
- Heredia, S. (30 de Enero de 2011). Obtenido de La Vanguardia:
<http://www.lavanguardia.com/vida/20110130/54108497898/las-favelas-de-madrid.html>
- Hoff, M., & McNutt, J. (1994). *The global environmental crisis : implications for social welfare and social work*. Aldershot: Avebury.
- Miguel, C. (2010). La intervención comunitaria de las asistentes sociales en la década de los sesenta. Escuela Universitaria de Trabajo Social UCM (Ed.). *El imaginario del Trabajo Social en las tesis de fin de estudios 1938-1983* (pp. 35-50). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Hernández-García, J. (2013). Slum tourism, city branding and social urbanism: the case of Medellin, Colombia. *Journal of Place Management and Development*, 6 (1), 43-51, <https://doi.org/10.1108/17538331311306122>.
- Hill, O. (1875). *Homes of the London Poor*. London: Macmillan And Co.
- Hill, O. (1877). *Our common land and other short essays*. London: MacMillan and Co.
- Hillier, A. (2007). Why Social Work Needs Mapping. *Journal of Social Work Education*, 43 (2), 205-221.
- Hindes, G., & Chung, K. (2012). Octavia Hill, pioneer of social housing: rebel with a cause. *Housing, Care and Support*, 15, 4, 155-160.
- Hoff, M., & McNutt, J. (1994). *The global environmental crisis : implications for social welfare and social work*. Aldershot: Avebury.
- Instituto de Realojamiento e Integración Social. (1999). *Informe Anual 1999*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Instituto de Realojamiento e Integración Social. (2001). *Informe Anual 2001*. Madrid: Comunidad de Madrid.

- Instituto de Realojamiento e Integración Social. (2002). *Informe Anual 2002*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Instituto de Realojamiento e Integración Social. (2003). *Informe Anual 2003*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Instituto de Realojamiento e Integración Social. (2004). *Informe Anual 2004*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Instituto de Realojamiento e Integración Social. (2005). *Informe Anual 2005*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Instituto de Realojamiento e Integración Social. (2008). *Informe Anual 2008*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Instituto de Realojamiento e Integración Social. (2009). *Informe Anual 2009*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Instituto de Realojamiento e Integración Social. (2010). *Informe Anual 2010*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Instituto de Realojamiento e Integración Social. (2014). Madrid: El autor.
- Instituto de Realojamiento e Integración Social. (s.f.). Madrid: El autor.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (Diciembre de 1960). *Clasificación de los habitantes por naturaleza, Nacionalidad y Estado Civil*. Recuperado el 11 de Mayo de 2015, de Censo de 1960:
<http://www.ine.es/inebaseweb/pdfDispacher.do?td=132236&ext=.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (1970). *Reparto de los municipios por poblaciones de hecho*. Recuperado el 11 de May de 2015, de
<http://www.ine.es/inebaseweb/pdfDispacher.do?td=145015&ext=.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (27 de Enero de 2012). *Encuesta de Población Activa (EPA), Cuarto trimestre de 2011*. Obtenido de Notas de Prensa INE:
<http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0411.pdf>
- Jacobs, J. (1961/2013). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Capitán Swing.
- Järvenpää, M., & Lämsiluoto, A. (2016). Collective identity, institutional logic and environmental management accounting change. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 12(2), 152-176, <https://doi.org/10.1108/JAOC-11-2013-0094>.
- Jefatura del Estado. (2015). Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado. En *Boletín Oficial del Estado*, Núm. 247 (p. Sec. I. P. 95764). Madrid.

- Jiménez-Belmonte, J. (2011). Monstruos de ida y vuelta: gitanos y caníbales en la máquina antropológica barroca. *Hispanic Review*, 3, 375-398.
- Jiménez, J. (20 de Septiembre de 2015). *Un Cerro de ilusiones*. Obtenido de Vallecasweb: <http://vallecasweb.com/reportajes/item/vallecas-puente-historia-del-cerro-del-tio-pio-150920>
- Juan, E. M. (2012). La política de vivienda en Europa. Consideraciones desde la perspectiva de los Servicios Social de interés general. *Cuadernos de Trabajo Social*, 451-459.
- Juan, E. M. (2012). La política de vivienda en Europa. Consideraciones desde la perspectiva de los Servicios Sociales de interés general. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25 (2), 451 - 459.
- Juan, E. (2011). Reflexiones sobre los desafíos del hábitat para las mujeres inmigrantes. *Documentación Social*, 49.
- Kathleen Scanlon, M. F. (2015). Social Housing in Europe. *European Policy Analysis*, 17, 1-12.
- Kleinhans, R. (2004). Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature. *Journal of Housing and the Built Environment*.
- La Razón. (2 de Abril de 2009). Adiós a la chabolas de «El Cañaveral». *La Razón*, https://www.larazon.es/historico/adios-a-las-chabolas-de-el-canaveral-PLLA_RAZON_114067.
- Lago, M. (1990). *Public Housing and Homelessness Spain and US. An Historical Perspective Baltimore a Special Case*. Institute For Policy Studies, The Johns Hopkins University.
- Lago, M. J. (2012). La transferencia de competencias en materia de vivienda social y realojamiento. Diferentes políticas de vivienda para la población chabolista 1978-2008. En M. V. Rubio, *El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas. Una aproximación interdisciplinar* (p. 285). Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Lago, M. J. (2014). El otro Madrid: el chabolismo que no cesa. Actuación autonómica en políticas de realojamiento e integración social 1997-2010. *Estudios Geográficos*, 219-260.
- Lampis. (2011). Desafíos conceptuales para la Política de Protección Social frente a la pobreza en Colombia. *Revista de Estudios sociales*, 41, 107-121.
- Lampreave, R. (2003). Discontinuidades en una ciudad continua. En C. Sambricio, *Un siglo de vivienda social (1903-2003)* (pp. 232-255). Madrid: Ayuntamiento de Madrid-Ministerio de Fomento.

- Laparra, M., Campos, B., Cardiel, B., García, A., Pozo, J. M., & Legal, I. (2007). *Situación social y tendencias de cambio en la Comunidad Gitana*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos.
- Las Heras, M. P., y Cortajarena, E. (2014/1978). *Introducción al Bienestar Social. El libro de las casitas*. Madrid: Consejo General de Trabajo Social.
- Lasso de la Vega, M., y Hurtado, E. (2003). Las viviendas de tipo social, de rentas mínimas y reducida. En C. S. (ed.), *Un siglo de vivienda social (1903-2003). Tomo II* (pp. 44-46). Madrid: Ayuntamiento de Madrid y Ministerio de Fomento.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social. Una Introducción a la Teoría del Actor-Red*. Manantial: Buenos Aires.
- Lattes, A. (2001). Población urbana y urbanización en América Latina. En F. C. (ed.), *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina* (pp. 49-76). Ecuador: Flacso.
- Leal, J. (1979). Vivienda y Sociedad. *Reis*, 8.
- Leal, J. (1987). El "boom" inmobiliario madrileño: Precios altos para rentas bajas. *Alfoz: Madrid, territorio, economía y sociedad*, 47, pp. 23-84.
- Lefebvre, H. (2017/1968). *El derecho a la ciudad (Trad. Ion Martínez)*. Madrid: Capitán Swing.
- Levitas, R. (1996). The Concept of Social Exclusion and the New Durkheimian Hegemony. *Critical Social Policy*, 16, 5-20.
- Li, X., Kleinhans, R., & van Ham, M. (2018). Shantytown redevelopment projects: State-led redevelopment of declining neighbourhoods under market transition in Shenyang, China.
- Lizcano, E. (2012). Investigando cómo se construye/analiza un imaginario: retórica e ideología en los discursos expertos sobre la crisis económica. En: Guinea-Martín, D. Trucos del oficio de investigador: casos prácticos de investigación social. Barcelona: Gedisa.
- Lin, G. (1999). State Policy and Spatial Restructuring in Post-reform China, 1978–95. *International Journal of Urban and Regional Research*, 23 (4), 670-696.
- Lloyd, P. (1979). *Slums of hope? Shanty towns of the Third World*. Nueva York: St. Martin's Press.
- López de Lucio, R. (1993). *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*. Valencia: Universitat de Valencia.

- López de Lucio, R. (2000). Madrid 1979-1999. Perfiles de una transformación urbana desconocida. *Urban*, 4, 106-126.
- López De Lucio, R. (2003). El Programa de Remodelación de Barrios. En M. d.-E.-C. (Eds.), *Un siglo de vivienda social 1903/2003, Tomo II* (pp. 277-280). Madrid: Ministerio de Fomento - Empresa Municipal de la Vivienda - CES.
- López, J. (2002). La vivienda social en Madrid, 1939-1959. *Espacio, Tiempo y Forma, Serie VII*, 15, 297-338.
- Lounsbury, M. (2007). A Tale of Two Cities: Competing Logics and Practice Variation in the Professionalizing of Mutual Funds . *The Academy of Management Journal*. 50 (2), 289-307 .
- Machado da Silva, L. A. (1967). A política na favela. *Cadernos Brasileiros, Ano IX*, 41, 35-47.
- Maclean, K. (2015). The Miracle? Social Urbanism: : The Medellín Miracle. En *Social Urbanism and the Politics of Violence*. London: Palgrave Pivot.
- Madrid Actual (18 de Enero de 2016). El comisionado para la Cañada mejorará el camino y la recogida de escombros. *El Autor*.
- Madridiario. (18 de Enero de 2016). *Madridiario*.
<https://www.madridiario.es/429797/nuevo-comisionado-canada-real-galiana>.
- Magigi, W., & Majani, B. B. (2006). Community involvement in land regularization for informal settlements in tanzania: A strategy for enhancing security of tenure in residential neighborhoods. *Habitat International*, 30 (4), 1066-1081.
- Maguiña, A., & Manrique, M. (1983). *Pobreza urbana y políticas de vivienda. El Trabajo Social en la problemática habitacional*. Chile: Centro Latinoamericano de Trabajo Social.
- Malagón, S. (2008). La vivienda y los procesos de exclusión social. *Trabajo Social Hoy*, 103-113.
- Mangin, W. (1967). Latin American squatter settlement: a problem and a solution. *Latin American Research Review*, 2 (3).
- Manzano , J. (1979). *Madrid. Orcasitas*. Madrid: Espasa-Calpe. S.A.
- Marbán, V. (2009). Atención a la dependencia. En L. Moreno, *Reformas de las Políticas del Bienestar en España* (pp. 207-237). Madrid: Sigolo XXI.
- Marcos, J. (22 de Enero de 2013). La Comunidad propone vender los terrenos a los vecinos de la Cañada. *El País*, p.
https://elpais.com/ccaa/2013/01/22/madrid/1358812250_240641.html.

- Marín, A., Alonso, J., y Blanco, M. (2012). *El chabolismo y la infravivienda. "La exclusión residencial en la Comunidad de Madrid" (TFG Curso de Adaptación al Grado en Trabajo Social)*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Marsh, A., & Mullins, D. (1998). The Social Exclusion Perspective and Housing Studies: Origins, Applications and Limitations. *Housing Studies*, 13 (6), 749-759.
- Marshall, T. H. (1997/1949). Ciudadanía y Clase Social. *Reis*, 297-344.
- Martin (1996). French Review Article: The Debate in France over "Social. *Social Policy and Administration*, 30, 382–392.
- Martín, E. (2014) "Mentiras, inconsistencias, contradicciones: Teoría de la acción y análisis del discurso" *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 72 (1), 115-138.
- Martín, P. (2003). *1959: Sin Plan de Estabilización*. Alcalá: Universidad de Alcalá.
- Matthies, A.-L., Narhi, K., & Ward, D. (2001). Taking the eco-social approach to social work. Reflections on three European countries. En A.-L. Matthies, K. Närhi, & D. W. (eds.), *The eco-social approach to social work* (pp. 5-15). Jyväskylä : Sophi.
- Mckenzie, L. (8 de January de 2018). Empty homes: if councils won't act, ordinary people should move in. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/housing-network/2018/jan/08/empty-homes-councils-uk-housing-crisis-squatting>.
- McKinnon, J. (2008). Exploring the Nexus Between Social Work and the Environment. *Australian Social Work*, 6 (3), 256-268 DOI: 10.1080/03124070802178275.
- Merino, A. (22 de Octubre de 2016). Día de ovejas en el centro de Madrid. *El Mundo* , p. <http://www.elmundo.es/madrid/2016/10/22/580a3e3a268e3e76718b4570.html>.
- Ministerio de la Vivienda. (1969). Absorción del chabolismo. Teoría general y actuaciones españolas. *Monográficos de Documentos*, 33.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Instituto de Mayores y Servicios Sociales. (2004). *Libro Blanco. Atención a las personas en situación de dependencia en España*. Madrid: El autor.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (18 de Febrero de 2000). *Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero*. BOE Número 60, pp. 9916-9920.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001). *Decreto 781/2001, de 6 de julio, por el que se regula un programa para el año 2001 de renta activa de inserción para trabajadores desempleados de larga duración mayores de cuarenta y cinco años*. BOE Número 162 de 07 de Julio de 2001.

- Ministerio del Interior (2005). *Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre. Por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica*. BOE núm. 307, de 24 de diciembre. Obtenido de <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/dni>
- Ministerio de Vivienda (2008). *Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012*. BOE Número 309. (24 de Diciembre de 2008). Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2008/BOE-A-2008-20751-consolidado.pdf>
- Miranda, M. (2003). *Pragmatismo, Interaccionismo simbólico y Trabajo Social. De cómo la caridad y la filantropía se hicieron científicas (Tesis doctoral)*. Tarragona: Universitat Rovira I Virgili.
- Misse, M., y Grillo, C. C. (2014). Río de Janeiro: Sufreir la violencia, decir la paz. En A. M. Jaramillo, & C. M. Perea, *Ciudades en la encrucijada. Violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez* (pp. 49-117). Medellín: Corporación Región y IEPRI-Universidad Nacional de Colombia.
- Montalvo, J. (2003). El Instituto de Reformas Sociales y la Vivienda Social en España a principios del siglo XXI: La política de casas baratas. En C. S. (Ed.), *Un Siglo de Vivienda Social. Tomo I*. (p. 48). Madrid: Ayuntamiento de Madrid, Ministerio de Fomento y Consejo Económico y Social.
- Moreno, F. (1989). La represión en la España campesina. En J. García, *El primer franquismo. España durante la Segunda Guerra Mundial* (págs. 189-207). Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, L. (2009). *Reforma de las Políticas del Bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, F. (2007). Inmigración y Estado de Bienestar en España. *Política y Sociedad Vol. 44 Núm. 2*, 171-184.
- Moreno, F. (2009). Del sistema sanitario de la Seguridad Social al Sistema Nacional de Salud descentralizado. En L. Moreno, *Reformas de las Políticas de Bienestar en España* (pp. 101-135). Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, L., y Sarasa, S. (1995). *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC.
- Moya, L. (1976). *Los Barrios de Promoción Oficial (Tesis doctoral)*. Madrid: ETS de Arquitectura de Madrid.
- Muhammad, R. M. (2016). Social isolation of the stateless and the destitute: A study on the refugee-camp and the sullied slum of Dhaka city. *Urban Studies Research*.

- Muñoz, C. (2008). Políticas sociales de vivienda. Análisis de la situación española y breve presentación de buenas prácticas europeas. *Trabajo Social Hoy*.
- Muñoz, M. J. (2006). Las trazas del agua al norte de la Villa de Madrid. *AIEM*, XLVI , 467-519.
- Muñoz, R., y Sambricio, C. (2008). Viviendas de alquiler para la clase media. La Ley Salmón de 1935 y el Madrid de la Segunda República. *Ilustración de Madrid*, 9 , 29-36.
- Muñoz, S., García, J. y González, L. (1997). *Las Estructuras del Bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*. Madrid: Civitas.
- Murray, M. (2009). Fire and Ice: Unnatural Disasters and the Disposable Urban Poor in Post-Apartheid Johannesburg. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33 (1), 165-192.
- Muungano Support Trust; Slum Dwellers International; University of California & University Nairobi. (Diciembre de 2011). *Mathare Valley / Nairobi, Kenya*. Recuperado el 16 de Mayo de 2015, de http://healthycities.berkeley.edu/uploads/1/2/6/1/12619988/matharevalley_report_ucb_2_25_2012_final.pdf
- Muxí, Z. (2012). La segregación urbana las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana. En J. S. Josep Montaner, *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana* (pp. 237-241). Barcelona: Diputació Barcelona.
- Muxí, Z. (2015). Mujeres haciendo ciudades: aprendiendo del pasado. *Kult-ur*, 2 (3), 11-124.
- Naciones Unidas. (1991). *El derecho a una vivienda adecuada (Art.11, párr. 1): 13/12/91. CESCR Observación general N° 4 (General Comments)*.
- Naciones Unidas. (1996). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Habitat II)*. Estambul: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (Mayo de 2017). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. 17 Objetivos para transformar el mundo*. Obtenido de Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>
- Naciones Unidas (2017). Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016. 71/256. Nueva Agenda Urbana. Quito.
- Nogués, L. (2010). *Exclusión residencia y políticas públicas: El caso de la minoría gitana en Madrid*. Granada: Universidad de Granada.
- Nogués, L., & Rodríguez, A. (s.f.). El acompañamiento social de familias gitanas con trayectorias de marginación y exclusión residencial. *Documentación Social*, 145.

- Oliveira, E., Silva, B. F., Alves, & Prates, M. O. (2015). Street drug markets beyond favelas in Belo Horizonte, Brazil. *Crime Science*, 4(1), 1-11.
- Oliver, Jaime; Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe. (1991). *Historia del nombre "Madrid". 2ª ed.* Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional, Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe.
- Olthuis, K., Benni, J., Eichwede, K., & Zevenbergen, C. (2015). Slum Upgrading: Assessing the importance of location and a plea for a spatial approach. *Habitat International*, 50, 270-288.
- ONU-Habitat. (2012). *ONU-HABITAT. Por un mejor futuro urbano*. Obtenido de <https://es.unhabitat.org/sobre-nosotros/historia-mandato-y-mision-en-el-sistema-de-la-onu/>
- Ooi, G. L., & Phua, K. H. (2007). Urbanization and Slum Formation. *Journal of Urban Health*, 84 suplement 1, 27-34.
- Oxfam (Enero de 2017). *Una economía para el 99%. Es hora de construir una economía más humana y justa al.* Obtenido de Oxfam Internacional: https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-es.pdf
- Özdemirli, Y. K. (2014). Alternative strategies for urban redevelopment: A case study in a squatter housing neighborhood of Ankara. *Cities*, 38, 37-46. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2013.12.008>.
- Paiva, R. (2013). *Avanços, impasses e desafios do Trabalho Social no âmbito dos programas federais de urbanização de favelas (Dissertação de Mestrado)*. Santo André – SP: Universidade Federal do ABC - UFABC.
- Pajares, M. (2008). *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2008*. Madrid: Gobierno de España - Observatorio Permanente de la Migración.
- Palacios, A. (2004). *Barrios desfavorecidos urbanos. De la identificación a la intervención -Madrid como laboratorio-*. (Tesis doctoral). Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Palacio, D. (2002). El parque nacional Utría, un Lugar-Red. Una propuesta de análisis socio-ambiental para la gestión de Áreas Protegidas. *Territorios*, 8, 39-61.
- Palacio, D.; Hurtado, R. y Garavito, L. (2003). Redes Socio-ambientales en tensión: El caso de la gestión ambiental de los humedales de Bogotá. *REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 4 (6).
- Palacio, D. (2017). El lugar-red y la acción ambiental. Pistas para una gobernanza reflexiva y situada. *Revista Hispana para el análisis de Redes Sociales*, 28,1, 73-91.

- Páramo, P. (2008). Política de Vivienda en Madrid. Actuaciones del Instituto de la Vivienda (IVIMA). *Trabajo Social Hoy*, 17-26.
- Pareja, M., y Simó, M. (2010). *La renovación de la periferia urbana en España: un planteamiento desde los barrios*. Disponible en: restate.geo.uu.nl/results/renovacion.doc
- Paulsen, K. (2015). “Great Neighborhoods” for Whom? Comment on Talen et al., “What is a ‘Great Neighborhood’?” . *Journal of the American Planning Association*, 81 (3), 232-233.
- Peñas, S. L., y Martínez-Vázquez, J. (2016). EL gasto público en España en perspectiva comparada: ¿Gastamos lo suficiente? ¿Gastamos bien? *Papeles de economía española*, 225- 232.
- Perdomo, R. (2013). El Plan de Erradicación de Tugurios en Bucaramanga. Formulación de un programa de vivienda social para habitantes de asentamientos marginales. *Historia 2.0*, 3 (6), 45-61.
- Pérez, M. (25 de Marzo de 1984). La droga provoca en España casi el 80% de los atracos. Políticos y expertos reunidos en Módena piden medidas internacionales contra el tráfico de drogas. *El País*, p. https://elpais.com/diario/1984/03/25/espana/449017206_850215.html.
- Perlman, J. (1976). *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*. Los Angeles: University of California Press.
- Perlman, J. (2010). *Favela. Four decades of living on the Edge in Rio de Janeiro*. New York: Oxford University Press.
- Picó, J. (1999). *Teorías sobre el Estado de Bienestar*. Madrid: Siglo XXI.
- Pimentel, P. (2016). Self-help or public housing? Lessons from co-managed slum upgrading via participatory budget. *Habitat International*, 55, 58-66.
- Pino, F., y García, M. (2003). Orcasitas dentro del Plan de Urgencia Social. En C. Sambricio (ed.). *Un siglo de vivienda social (1903-2003)* (pp. 227-229). Madrid: Ayuntamiento de Madrid, Ministerio de Fomento, Consejo Económico y Social.
- Pitillas, C., Gómez, B., Escorial, A., Rodríguez, V., Ferreres, Á., y Assiego, V. (2014). *La situación de la infancia en ‘El Gallinero’*. *Los Derechos Humanos también son cosa de niños*. Madrid: Save the Children; Universidad Pontificia de Comillas.
- Polanyi, K. (1989). *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*. Trad. Julia Várela y Fernando Álvarez-Uría. Madrid: Las Ediciones de la Piqueta.
- Ponce-Solé, J. (2006). Prólogo. En P. Kenna, *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos* (pp. 13-26). Terrassa: Prohabitatge.

- Pons, J., y Rodríguez, J. S. (2010). *Los orígenes del Estado del Bienestar en España 1900-1945. los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Raxworthy, J., & Costello, S. (2016). Educating for Urban Social Work. En W. C. (eds), *Educating for Urban Social Work* (pp. 259-280). London: Palgrave Macmillan.
- Rice, E., & Yoshioka-Maxwell, A. (2015). Social Network Analysis as a Toolkit for the Science of Social Work. *Journal of the Society for Social Work and Research*, 6 (3), 369-383 .
- Richmond, M. (2005/1917). *Diagnóstico Social*. Madrid: Siglo XXI. (Trabajo original publicado en 1917).
- Ricotta, G. (2017). En el territorio del enemigo: las Unidades de Policía de Pacificación (UPP) en una favela de Río de Janeiro, Brasil. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 29 , 63-79 Doi: <https://dx.doi.org/10.7440/antipoda29.2017.03>.
- Ritter, G. (1991). *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional* (Trad. Joaquín Abellán). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Roarka, J., Lucero, J., Smitha, C., & Parkerb, D. (2017). Social Service Workers' Knowledge of and Attitudes Toward Fair Housing Laws. *Journal of Social Service Research*, 43 (2), 223–235 <http://dx.doi.org/10.1080/01488376.2016.1248878>.
- Rodríguez, A., Riofrío, G. y Welsh, E. (1971). De invasores a invadidos. *Cuadernos DESCO, Serie A* (9), 101-142.
- Rodríguez-Villasante, T., Alguacil, J., Denche, C. y Velásquez, I. (1989). *Análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid. Retrato de un chabolista con piso*. Madrid: Revista Alfoz-CIDUR.
- Roldán, E., García, T., y Nogués, L. (2013). *Los Servicios Sociales en España*. Madrid: Síntesis.
- Rojas, E. (2011). *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington, DC: BID-Fondo de la Cultura Económica.
- Román, O. (2003). El Ivima y la remodelación de barrios en Madrid. En C. Sambricio (ed.), *Un siglo de vivienda social (1903-2003)* (pp. 265-267). Madrid: Ayuntamiento de Madrid, Ministerio de Fomento, Consejo Económico y Social.
- Rubiol, G. (1985). *Los servicios sociales I. Organización y funcionamiento en Gran Bretaña, Yugoslavia, Israel y los Países Bajos*. Madrid: Siglo XXI.

- Rubiol, G. (1985). *Los servicios sociales II. Leyes de servicios sociales en Europa*. Madrid : Siglo XXI.
- Sambricio, C. (2003). Los orígenes de la vivienda obrera en España: Higienismo, Reformismo y Normalización de lo Vernáculo. En A. d. Ministerio de Fomento, *Un Siglo de Vivienda Social 1903-2003* (pp. 30-45). Madrid: Ayuntamiento de Madrid, Ministerio de Fomento, Consejo Económico y Social.
- Sambricio, C. (2003a). Los orígenes de la vivienda obrera en España: Higienismo, reformismo y normalización de lo vernáculo. En C. Sambricio (ed.). *Un siglo de vivienda social (1903-2003)* (pp. 30-45). Madrid: Ayuntamiento de Madrid- Ministerio de Fomento, Consejo Económico y Social.
- Sambricio, C. (2003b). Las chabolas de Madrid. En C. Sambricio, *Un siglo de vivienda social (1903-2013)* (pp. 246-251). Madrid: Ayuntamiento de Madrid, Ministerio de Fomento, Consejo Económico y Social.
- San Roman, T. (1997). *La diferencia inquietante. Viejas y nuevas estrategias culturales de los gitanos*. Madrid: Siglo XXI.
- Sánchez, E. (24 de Agosto de 2014). La otra cara de Las Sabinas. *El País*. Obtenido de. https://elpais.com/ccaa/2014/08/24/madrid/1408890402_170073.html.
- Sánchez-Vega, J., Tay-Zavala, J., Robert-Guerrero, L., Romero-Cabello, R., Ruíz-Sánchez, D. y Rivas-García, C. (2009). Frecuencia de parasitosis intestinales en asentamientos humanos irregulares. *Revista de la Facultad de Medicina UNAM*, 3, 80-83.
- Sassen, S. (1991). *The global city : New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Schneiderhan, E. (2013). Rorty, Addams, and Social Hope. *Humanities* 2013, 2, 421–438.
- Seabrook, J. (2007). *Ciudades*. Barcelona: Oxfam Intermón.
- Serna, J. (2010). La naturaleza social de los desastres asociados a inundaciones y deslizamientos en Medellín (1930-1990). *Historia Crítica*, 43, 198-223.
- Serrano, A., y Zurdo, A. (2010). Investigación social con materiales visuales. En M. Arroyo, & I. (. Sadaba, *Metodología de la Investigación Social: Innovaciones y aplicaciones*. (pp. 217-250). Madrid: Síntesis.
- Serrato, F. (11 de Julio de 2016). El 10% de las viviendas de la capital están vacías. *El País*, Obtenido de https://elpais.com/ccaa/2016/07/11/madrid/1468265185_217059.html.

- Simancas, V., y Elizalde, M. (1981). Madrid siglo XX. En: Ayuntamiento de Madrid, *Madrid: Cuarenta años de desarrollo urbano 1940-1980* (pp. 11-21). Madrid: Oficina Municipal del Plan.
- Simons, H. (2011). *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Madrid: Morata.
- Society for Promotion of Area Resource Centres & Society for Participary Research in Asia. (1985). *We, the invisible*. Bombay: Los Autores.
- Souza, E. D., & Miller, J. (2012). Homicide in the brazilian favela. *British Journal Criminology*, 52 (4), 786-807.
- Spicker, P. (2010). Definiciones de pobreza: Doce grupos de significado. En P. Spicker, S. Álvarez y D. Gordon (eds.). *Pobreza: un glosario internacional* (pp. 291-306). Buenos Aires: Clacso. Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/06spicker.pdf>
- Srinivas, H. (2005). *Defining Squatter Settlements*. Recuperado el 25 de Agosto de 2017, de The global development research center: <http://www.gdrc.org/uem/define-squatter.html>
- Stamsø, M. A. (2009). Housing and the Welfare State in Norway. *Scandinavian Political Studies*, 32 (2), 195-220.
- Sugranyes, A. (2011). Chabolismo indignante: el hábitat de los que sobran. *Hábitat y Sociedad*, 3, 27-49.
- Sundaram. (2002). Mumbai (Exbombay). En F. Dureau, V. Dupont, É. Lelièvre, J.-P. Lèvy y T. Lulle, *Metrópolis en Movimiento. Una comparación internacional*. (pp. 439-451). Bogotá: Alfaomega.
- Swart, E. (2012). Gender-Based Violence in a Kenyan Slum: Creating Local, Woman-Centered Interventions. *Journal of Social Service Research*, 38 (4), 427-438. DOI:10.1080/01488376.2012.676022.
- Talen, E., Menozzi, S., & Schaefer, C. (2015). What is a “Great Neighborhood”? An Analysis of APA’s Top-Rated Places. *Journal of the American Planning Association*, 81 (2), 121-141.
- Tapia, V. (2013). El concepto de barrio y el problema de su delimitación: aportes de una aproximación cualitativa y etnográfica. *Bifurcaciones. Revista de Estudios Culturalistas Urbanos*, 12, 1-12.
- Tatjer, M. (2008). La vivienda en Cataluña desde una perspectiva histórica: El siglo XX. En: C. Bellet; J. Ganau y J. M. Llop (eds.). *Vivienda y sociedad: nuevas demandas, nuevos instrumentos*. Lleida: Milenio.
- Taubenböck, H., & Kraff, N. J. (2014). The physical face of slums: a structural comparison of slums in Mumbai, India, based on remotely sensed data. *Journal*

- of Housing and the Built Environment*, 29 (1), pp 15–38.
<https://doi.org/10.1007/s10901-013-9333-x>.
- Techo. (2013). *Relevamiento de Asentamientos Informales 2013*. Buenos Aires: El Autor.
- Téllez-Espiga, E. (2018). Realismo social, gentrificación y renovaciones urbanas en La otra ciudad de Pablo Aranda (2003). *Neophilologus*, 102 (2), 171–186.
<https://link.springer.com/article/10.1007/s11061-018-9553-0>.
- The Times of India. (15 de Diciembre de 2017). Don't demolish 'jhuggis' until winter ends: Arvind Kejriwal tells Delhi agencies. Obtenido de
<https://timesofindia.indiatimes.com/city/delhi/dont-demolish-jhuggis-until-winter-ends-arvind-kejriwal-tells-delhi-agencies/articleshow/62087242.cms>.
- Theodos, B., Popkin, S., Guernse, E., & Getsinger, L. (2010). *Inclusive Public Housing: Services for the Hard to House*. Chicago: The Urban Institute.
- Torres, I. (2013). Branding slums: a community-driven strategy for urban inclusion in Rio de Janeiro. *Journal of Place Management and Development*, 5 (3), 198-211,
<https://doi.org/10.1108/17538331211269611>.
- Tribunal Constitucional. (1997). Pleno. Sentencia 61/1997, de 20 de marzo.
 «BOE» núm. 99, de 25 de abril de 1997, pp.3-126.
- Turley, R., Saith, R., Bhan, N., Rehfues, E., & Carter, B. (2013). Slum upgrading strategies involving physical environment and infrastructure interventions and their effects on health and socio-economic outcomes (Review). *Cochrane Database of Systematic Reviews*, 1. Doi: 10.1002/14651858.CD010067.pub2.
- Turner, J. (1977). *Vivienda. Todo el poder para todos los usuarios*. Madrid: Blume.
- Unesco (2003). *Agua para todos, agua para la vida. Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo*. París: Unesco.
- Unesco (2011). *Urban Policies and the Right to the City in India. Rights, Responsibilities and Citizenship*. New Delhi: Unesco.
- UN-Habitat. (2003a). *The challenge of slums: Global report*. London, UK: United.
- UN-Habitat. (2003b). *Slums of the World: The face of urban poverty in the new millennium? Monitoring the Millennium Development Goal, Target 11- World-wide Slum Dweller Estimation*. Kenya: UN-Habitat.
- Un-Habitat (2009). *Slum Upgrading Facility: Lessons on how to use guarantees to address risk and access commercial loans for slum upgrading. Working paper 9*. Nairobi: Un-Habitat. Obtenido de <https://unhabitat.org/books/un-habitat-slum-upgrading-facility-working-paper-9-working-paper-9/>

- United Nations. (1976). *The Vancouver Declaration On Human Settlements*. Vancouver: El autor.
- Teater, B. (2010). *An Introduction to applying social work theories and methods*. New York: McGraw-Hill.
- Valenzuela, M. (1975). La pervivencia del chabolismo en Madrid. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. Obtenido de http://www.uam.es/gruposinv/urbytur/documentos/Valenzuela/PERVIVENCIA_CHABOLISMO_MADRID_1975.pdf.
- Valenzuela, M. (1981). Renovación urbana y movimiento vecinal en barriadas de infravivienda. La experiencia madrileña. *VII Coloquio de Geografía. Ponencias y comunicaciones. Tomo II*. (pp. 453-459). Pamplona: Asociación de Geógrafos Españoles.
- Valladares, L. (2000). A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15 (44), <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092000000300001>.
- Van der Woude, A. (1999). La vivienda popular en el movimiento moderno. *Cuaderno de Notas* 7, 3-54.
- Van-Halen, J. (2016). *La política de la vivienda en España: una aproximación histórica (Tesis doctoral)*. Madrid: UCM.
- Vargas, I. C., Jimenez, E., Torres, A. G., & Torres, C. (7-9 de Julio de 2011). *Informal Settlements in a medium Latin American city. A proposal in the sixth distrite in Ibagué (Colombia)*. Recuperado el 18 de Mayo de 2015, de Research Committee 21. Conference 2011: <http://www.rc21.org/conferences/amsterdam2011/edocs/Session%2024/24-DP-Vargas.pdf>
- Verde, C. (2013). Hull House: La ciencia al servicios de la reforma social. En J. Addams, A. Lima, & C. Verde, *Hull House: El valor de un centro social* (pp. 19-43). Madrid: Consejo General de Trabajo Social.
- Viscarret, J. J. (2007). *Modelos y métodos de intervención en Trabajo Social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Vorms, C. (2013). The shack issue in 1950s Madrid. *Mouvement social*, 245.
- Wacquant, I. (2010). *Las dos caras de un gueto. Ensayos sobre marginalización y penalización*. Madrid: Siglo XXI.
- Wasserman, S., & Faust, K. (1994). Social Network Analysis. Methods and Application. *Structural Analysis in the social sciences*, 8, p. 833.

- Watt, P. (2017). Social housing and urban renewal: An introduction. En P. Watt, & P. Smets, *Social housing and urban renewal. A Cross-National Perspective* (pp. 1-36). Bingley: Esmerald Publishing Limited.
- Webb, S. A. (2007). The comfort of strangers: social work, modernity and late Victorian England*Part II . *European Journal of Social Work*, 10 (2), 193-207. Doi: 10.1080/13691450701317954.
- Whelan, R. (1998). *Octavia Hill and the Social Housing Debate. Essays and Letters by Octavia Hill*. London: Civitas.
- Yelling, J. A. (2004). *Slums and redevelopment. Policy and practice in England, 1918-45*. London: Birkbeck College, University of London.
- Yesudhas, R., Lalit, P., Josy, A., & Impana, S. (2014). Water and Sanitation in Mumbai's Slums: Education through Inquiry Based Learning in Social Work. *The Qualitative Report* 19 (45), 1-10.
- Ziccardi, A. (2005). Políticas de inclusión social de la ciudad de México. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (págs. 1-16). Santiago: CLAD.
- Zierler, A., Martinsson, S., & Weiß, T. (2013). Accommodating Homeless Families in the Private Rented Housing Sector: Experiences from a Supported Housing Project in Vienna. *European Journal of Homelessness* , 27 (1), 117-132.
- Zimmermann, C. (2012). *La época de las metrópolis. Urbanismo y desarrollo de la gran ciudad*. Madrid: Siglo XXI.

Anexo
“CUESTIONARIOS”

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
Doctorado en Trabajo Social

Cuestionario entrevistas Trabajadores/as Sociales del Consorcio e IRIS

Fecha: _____

Entrevista a: _____

I PARTE

Aspectos personales (demográficos y educativos)

1. Fecha y lugar de nacimiento
2. Estado civil
3. Estudios
4. ¿En qué universidad te graduaste como Asistente/Trabajador/a Social?
5. ¿En qué año?
6. ¿Bajo qué programa?
7. ¿En qué campo realizaste tu práctica?
8. Por favor, menciona las asignaturas que consideras han sido muy importantes para desarrollar tu práctica profesional en el campo de la vivienda
9. Otros estudios

II PARTE

Experiencia en el campo de la vivienda social

10. ¿En qué año empezaste a trabajar en el campo de la vivienda?
11. ¿En qué año ingresaste en el Consorcio/IRIS?
12. ¿Cómo era la estructura operativa y administrativa del Consorcio/IRIS cuando ingresaste a laborar en esa entidad?
13. ¿Qué profesionales laboraban en el Consorcio/IRIS?
14. ¿Qué cargo tenías y qué funciones desempeñabas?

III PARTE

Intervención social en el campo de la vivienda

15. Por favor, descríbeme, cómo eran las familias gitanas cuando empezaste a trabajar con ellas? (lugar de nacimiento, escolaridad, ocupación, costumbres, creencias)
16. ¿Qué marco normativo/legislativo dirigía tu intervención?
17. ¿Cómo era un día típico de trabajo tuyo en esa época? y ¿Cómo es un día de trabajo tuyo ahora?
18. ¿Qué otros profesionales participaban del proceso de realojamiento?
19. ¿Has tenido situaciones difíciles o dificultades durante el proceso de intervención en los núcleos chabolistas?
20. ¿En qué consiste el proceso de realojamiento?
21. ¿Qué métodos y estrategias aplicabas?
22. Descríbeme cómo hacías o hacían el acceso a un barrio chabolista, por primera vez
23. ¿Cómo eran las relaciones entre hombres y mujeres en las familias gitanas de los núcleos chabolistas?
24. ¿Qué problemas y necesidades tenían los niños/as, mujeres y hombres gitanos de los núcleos chabolistas/BTE/Campamentos provisionales/pisos en altura?
25. ¿Cuáles eran los sustentos teóricos de la intervención?
26. ¿Qué métodos o estrategias empleaban para la atención de las familias habitantes en el núcleo chabolista/realojadas?
27. ¿Cómo defines la marginación/integración social?
28. ¿Cómo defines a los gitanos?
29. ¿Qué esperabas que cambiara con la intervención realizada?
30. ¿Qué cambios se dieron en las familias gitanas a partir del proceso de realojamiento?
31. ¿Qué espacios de coordinación habían con sanidad, educación, servicios sociales y Ayuntamiento (transferencia de rentas)?
32. ¿Cómo se posibilitó que las familias gitanas accedieran a la sanidad, la educación, los servicios sociales y la transferencia de renta?
33. ¿Recuerdas a alguna asistente/trabajadora social u otro profesional de otras instituciones de la ciudad con las que trabajabas en coordinación para atender las necesidades de las familias gitanas?
34. Por favor, méncioname las entidades/profesionales a los que derivabas a las familias gitanas para la atención de sus necesidades y problemas
35. ¿Cuándo empezó la intervención comunitaria?
36. ¿Participaste en la realización del Censo de Núcleos Chabolistas de 1986?
37. Si participaste en el Censo, por favor, descríbeme cómo se realizó

38. Por favor, descríbeme la labor realizada por los profesionales en la Unidades de Trabajo Social, UTS y en los CPC
39. ¿Qué tensiones y conflictos se daban en la relación entre los profesionales y las familias gitanas?
40. ¿Cómo eran los barrios de tipología especial y los campamentos provisionales?
41. Cuando se realoja a una familia gitana en un piso en altura, ¿cómo es recibida por los vecinos y cómo se interviene para su integración al barrio?
42. Desde tu perspectiva, ¿cuáles son los aciertos y desaciertos de los programas de realojamiento de la población marginada/realojamiento e integración social?

IV PARTE

Mística y elección de la profesión y del campo laboral

43. ¿Por qué elegiste estudiar trabajo social?
44. ¿Qué te motivó/motiva a trabajar en este campo?
45. ¿Qué aspectos te gratifican de este trabajo?

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
Doctorado en Trabajo Social

CUESTIONARIO

Familias gitanas del PRB y de los programas de realojamiento

I. ASPECTOS SOCIO-DEMOGRÁFICOS

1. Nombre _____
2. ¿Dónde nació? _____ 3. En qué año nació? _____
3. Edad _____ 4. Sabes leer y escribir Si ____ No ____ Escolaridad _____
4. Estado civil _____ Ocupación _____
5. Barrio de residencia _____
6. Historia migratoria (1950, 1960, 1970, 1981, 1991, 2001, 2011)

II. HISTORIA FAMILIAR

7. ¿Quién es el cabeza de familia?
8. ¿A qué edad se casaron?
9. ¿Cuántos hijos tuvieron y que edades tienen?
10. ¿Hay hijos con sus esposas viviendo en este hogar?
11. ¿En qué trabajan las personas de esta familia?
12. Cómo es la vida de un mujer gitana anciana
13. Cómo es la vida de un hombre gitano anciano

III. VIDA EN EL NÚCLEO CHABOLISTA

Temas a abordar:

14. Lugares en los que ha vivido (Año y nombre del núcleo)
15. ¿Por qué llegaste a ese lugar?
16. ¿Conocías a alguien de ese lugar antes de llegar a él?
17. ¿Cómo era el lugar (núcleo chabolista) cuando usted llegó a vivir ahí?

18. Descripción de la vivienda (piso, las paredes, número de dormitorios, si había o no baño, metros aproximados, la cocina)
19. Formas de acceso al agua, la electricidad, sanitario, transporte, calefacción, recreación
20. ¿Con qué cocinabas los alimentos?
21. ¿Asistías/asistes a alguna iglesia?
22. ¿Qué problemas habían en el núcleo chabolista?
23. ¿Qué personas le ayudaron a solucionar algún problema cuando vivía en ese núcleo chabolista o barrio de tipología especial/campamento provisional? y ¿en qué le ayudaron?
24. Recuerdas a personas que te brindaron algún tipo de ayuda cuando vivías en el núcleo chabolista?
25. De qué se enfermaban los niños y mayores cuando vivían en el núcleo chabolista?
26. ¿Cuándo vivías en el núcleo chabolista los niños iban a la escuela?
27. Quién cuidaba a los ancianos cuando vivían en el núcleo chabolista?
28. ¿Alguien te ayudó a cuidar a tus hijos/as pequeños/as?
29. Recuerdas su nombre y quién era esa persona?
30. ¿En qué trabajaban los hombres/mujeres cuando vivían en el Núcleo chabolista?
31. ¿Cuándo vivías en el núcleo chabolista tenías Registro civil y libro de familia?
32. Pertenece a la Asociación de Vecinos? Si ____ No ____
33. ¿Conociste a alguna asistente social o trabajadora social de alguna entidad que tenía algún programa en el núcleo chabolista?
34. ¿Conociste las Unidades de Trabajo Social y los Centros de Promoción Social?
35. ¿Qué actividades se hacían en las UTS y CPC?

IV. INTERVENCIÓN SOCIAL. PROGRAMA DE REMODELACIÓN DE BARRIOS O REALOJAMIENTO.

Temas a abordar:

36. Censo de núcleos chabolistas
37. Proceso de realojamiento vivido (Barrio de tipología especial o campamento provisional y piso en altura)
38. Nombre de las personas que le prestaron ayuda para solucionar algún problema cuando vivías en el núcleo chabolista/barrio de tipología especial/campamento provisional
39. Entidades o instituciones (públicas/privadas) con las que interactuó en el proceso de realojamiento
40. Tipo de tenencia del piso en el que vive

41. Si es propietario del piso, precio que pagó por el bien inmueble y forma de pago
42. Si es arrendatario, qué compromisos se asumieron en el contrato de alquiler
43. Relaciones con los vecinos de la mancomunidad
44. Cursos o capacitaciones realizados (Conducción, alfabetización de adultos, salud, salud sexual, etc.)
45. ¿Recuerdas a los asistentes sociales de esa entidad?
46. ¿Recuerdas a los educadores sociales/maestros de esa entidad?

V. SITUACIÓN ACTUAL

47. Acceso a la sanidad, educación, cuidado de niños/as y ancianos, transferencia de rentas y servicios sociales.
48. Participación: ¿Es miembro de la Asociación de Vecinos y participó en movimiento vecinal en los años setenta, ochenta y noventa?
49. Necesidades y problemas actuales
50. Profesionales que le prestan asesoría o ayuda para la resolución de esos problemas y necesidades
51. ¿Conoces alguna familia gitana que haya sido realojadas por una entidad (IRIS, EMVS, Consocio) y que abandonaron el piso?
52. ¿Por qué dejaron el piso y a dónde se fueron a vivir?
53. ¿Cuáles son los problemas que tienen en la actualidad las familias gitanas realojadas en pisos en este barrio?
54. ¿En qué trabajas actualmente?
55. ¿Qué recomendaciones harías que los programas de realojamiento de las familias gitanas sean más adecuados a sus necesidades?

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
Doctorado en Trabajo Social

Cuestionario entrevistas trabajadores/as sociales que intervienen en Cañada Real

Fecha: _____

Entrevista a: _____

I PARTE

Aspectos personales (demográficos y educativos)

1. Fecha y lugar de nacimiento
2. Estado civil
3. Estudios
4. ¿En qué universidad te graduaste como Trabajador Social?
5. ¿En qué año?
6. ¿Bajo qué programa?
7. Otros estudios

II PARTE

Experiencia en el campo y entidad

8. ¿En qué campos de intervención tienes experiencia?
9. ¿En qué año ingresaste a trabajar en esta organización?
10. ¿Cómo es la estructura operativa y administrativa de esta entidad?
11. Ámbito territorial o jurisdicción de la organización
12. Nombre o razón social de la organización
13. Tipo de organización:
 - a. Pública _____
 - b. Mixta _____
 - c. Internacional _____
 - d. Otros _____ ¿cuál? _____

Fecha de constitución (mes/año): _____

14. ¿Cuál es el objeto jurídico de la organización y las competencias
15. ¿Qué cargos has tenido en la organización?
16. ¿Qué funciones has desempeñado?
17. ¿Qué tipo de profesionales ha laborado y laboran en esta entidad?
18. ¿Estás colegiada?

III PARTE

Intervención social

19. ¿Cómo definirías este campo de intervención?
20. Me podrías describir la población sujeto de intervención en la CR
21. ¿De dónde proceden estas familias?
22. ¿Cuándo empezaste a trabajar en esta entidad/programa, cómo recuerdas eran las familias de la CR?
23. ¿Cómo describirías la CR?
24. ¿Qué marco normativo/legislativo es base de tu intervención?
25. ¿Trabajas con población migrante? Si___ No___
26. ¿Trabajas con población gitana? Si ___ No ___
27. ¿Qué necesidades tienen estas familias (gitanos, españoles e inmigrantes) que viven en CR
28. ¿Qué problemas tienes para lograr los fines de la intervención?
29. ¿Cómo era un día típico de trabajo tuyo en esa época?, ¿Cómo es un día de trabajo tuyo ahora?
30. ¿Cuál es el objeto y los objetivos de la intervención?
31. ¿Quiénes son los sujetos de la intervención?
32. ¿Qué métodos y estrategias de intervención aplicabas y aplicas?
33. ¿Qué esperas que cambie con la intervención realizada?
34. ¿Qué dificultades encuentras para lograr los objetivos de la intervención?
35. Por favor, descríbeme cómo hiciste el acceso a la CR por primera vez
36. ¿Cómo eran las relaciones entre hombres y mujeres en las familias de los núcleos chabolistas?
37. ¿Cómo eran las relaciones entre hombres y mujeres en las familias marroquíes/gitanas/españolas de la CR?
38. ¿A qué tienen derecho los residentes de la CR?
39. ¿Qué conflictos se presentan entre los vecinos de CR?

40. ¿Qué conflictos se presentan entre los Residentes de CR y la población aledaña del municipio de Madrid?
41. Existen algunas familias que actualmente viven en CR pero que han vivido en núcleos chabolista en Madrid o de otro municipio?
42. ¿Conoces algunas familias que han sido beneficiarias del programa de realojamiento del Consorcio, EMVS y del IRIS que ahora viven en CR?
43. ¿Qué razones llevó a esas familias a asentarse en la CR?
44. ¿Hay familias ubicadas aquí que han sido afectadas por los desahucios?
45. ¿Las familias tienen acceso a salud (tarjeta sanitaria)?
46. Los niños, niñas y adolescentes asisten a la escuela, o no
47. Los ancianos acceden a los beneficios de la ley de dependencia
48. ¿Existen personas en la CR que tenga la renta mínima de inserción, RMI?
49. Los residentes de CR van al CSS, qué demandan de ellos?
50. ¿Qué espacios de coordinación tienes con sanidad, educación, servicios sociales, Renta Mínima de Inserción (o antiguo IMI) y las entidades de Vivienda Social?
51. ¿Cuándo empezó la intervención comunitaria?

IV PARTE

Mística y elección campo laboral

52. ¿Por qué elegiste estudiar trabajo social?
53. ¿Qué asignaturas cursaste en tu formación como TS?
54. ¿Qué perfil debe tener un TS que trabaje en este campo de intervención?
55. ¿Qué te motivo/motiva a trabajar en este campo?
56. ¿Qué aspectos te gratifican de este trabajo?

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
Doctorado en Trabajo Social

CUESTIONARIO

Entrevistas a arquitectos, abogados, educadores sociales y sociólogos que participaron en el
PRB

I PARTE

Aspectos personales (demográficos y educativos)

1. Fecha y lugar de nacimiento
2. Estado civil
3. Estudios

II PARTE

El chabolismo en Madrid y su intervención

1. ¿Cómo surgió el chabolismo en Madrid?
2. ¿Cuál ha sido la política de vivienda durante los años del Programa de Remodelación?
3. La Ley de Suelos
4. Los promotores urbanísticos informales que contribuyeron a la expansión del chabolismo
5. ¿Qué características tenían los grupos chabolistas de Madrid en 1950, 1960, 1970, 1990 y 2000?
6. ¿Cuáles eran las características demográficas de la población de los núcleos chabolistas?
7. ¿Cómo se hizo el censo de chabolismo?
8. ¿Existe una publicación de los resultados del Censo?
9. ¿Dónde reposa dicho censo?
10. ¿Qué instituciones (públicas, privadas y de la sociedad civil) tuvieron participación en el Programa de Remodelación de Barrios?
11. ¿Qué profesionales participaron en el diseño y ejecución de este programa?
12. Antes del Programa de Remodelación de Barrios, ¿qué entidades atendían el problema del chabolismo?
13. ¿Cómo era urbanísticamente Madrid en los años sesenta, setenta, ochenta y noventa?
14. ¿Recuerda la participación de trabajadores/as sociales en el PRB?
15. ¿Cómo surgió el movimiento vecinal y cuál fue su papel en la remodelación de barrios?
16. ¿Cuál fue la fórmula del éxito de este Programa?

17. ¿Cómo se hizo el diseño arquitectónico de los barrios remodelados?
18. ¿Qué cambios se dieron en Madrid a partir del PRB?